

# ANALISA

1980—11

## PERKEMBANGAN DI AFRIKA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



## ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

### *Pemimpin Redaksi/*

*Penanggung jawab* : Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi* : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, B. SUNARIO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

*Redaksi Pelaksana* : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28—8—1978  
ISSN 0126 — 222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	980
BENUA AFRIKA DALAM PERGOLAKAN	983
NIGERIA KEMBALI KE PEMERINTAHAN SIPIL	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	991
PROSPEK PEMERINTAHAN MAYORITAS ZIM- BABWE PIMPINAN ROBERT MUGABE	
<i>Oct. Ovy NDOUK</i>	1007
FOKUS ATAS TANDUK AFRIKA	1022
PERANG DI SAHARA BARAT: SENGKETA WILA- YAH ATAU PERJUANGAN KEMERDEKAAN?	
<i>Budi S. SATARI</i>	1035



# PENGANTAR REDAKSI

*Negara-negara Afrika telah bangkit dari status jajahan menjadi negara-negara merdeka yang tampil bersama sebagai kekuatan baru dalam percaturan politik dunia. Meskipun demikian pergolakan berlangsung terus. Pertama, transformasi politik belum mencapai seluruh dunia. Pada tahun 1974 Afrika bagian selatan yang meliputi koloni-koloni Portugis Angola dan Mozambik, Rhodesia, Namibia dan Afrika Selatan masih dikuasai minoritas kulit putih. Kedua, pemerintah-pemerintah menghadapi masalah-masalah transformasi ekonomi dan perubahan-perubahan sosial. Kekecewaan rakyat meningkat dengan kegagalan pemimpin-pemimpin politik memenuhi janji yang diberikan pada waktu lahirnya negara. Penderitaan ekonomis rakyat dan pemerintahan diktatorial yang sangat membatasi kemerdekaan, menjadi alasan timbulnya kup-kup militer dalam tahun 1960-an. Selain itu terdapat banyak sengketa perbatasan dan gerakan separatistis yang sering memancing campurtangan negara-negara besar asing yang memiliki kepentingan di kawasan tersebut.*

*Afrika khususnya menjadi medan perebutan pengaruh antara Blok Barat dan Blok Timur, yang masing-masing berusaha untuk memperbaiki kedudukannya sambil membendung atau mengurangi pengaruh lawan. Hasil pertarungan ini bukan saja akan mempengaruhi hari depan negara-negara Afrika yang bersangkutan tetapi juga perimbangan kekuatan global Timur-Barat. Arti penting benua yang didiami kurang dari 450 juta orang itu adalah akibat beberapa faktor: 1) negara-negara Afrika di PBB menguasai hampir  $\frac{1}{3}$  suara, dan dalam politik luar negeri mereka bersatu melawan kolonialisme dan imperialisme, serta merupakan negara-negara nonblok; 2) Afrika kaya akan bahan mentah strategis yang diperlukan industri modern dan negara-negara Barat se-*

bagian besar tergantung padanya; 3) 80% suplai minyak dan 70% suplai bahan mentah negara-negara Barat diangkut lewat jalur pelayaran Tanjung Harapan, sehingga keamanan jalur ini merupakan kepentingan vital Barat.

Dengan demikian perkembangan di benua ini perlu diperhatikan dan diikuti dengan seksama. ANALISA bulan ini menurunkan beberapa karangan untuk keperluan itu. Karangan yang pertama "Benua Afrika dalam Pergolakan", memberikan latar belakang sengketa-sengketa perbatasan dan gerakan-gerakan separatis tersebut.

Nigeria adalah negara Afrika yang terbesar potensinya, tetapi pada 1966-1970 mengalami perang saudara yang berakar pada tribalisme, dan sampai 1979 pemerintah militernya tidak mampu memecahkan masalah perkembangan ekonomi yang dapat menjamin kemakmuran yang merata. Dari segi lain pemerintahan militer umumnya bahkan merupakan suatu kemunduran, karena memperlambat proses pembangunan demokrasi perwakilan. Pada 1 Oktober 1979 Nigeria kembali ke pemerintahan sipil setelah lebih dari 13 tahun berada di bawah rezim militer. Pemulihan pemerintahan sipil yang sangat penting karena berbagai alasan itu, dikupas lebih lanjut oleh Kirdi DIPOYUDO dalam karangan yang kedua.

Perkembangan di Zimbabwe yang dulu dikenal sebagai Rhodesia merupakan kejadian positif yang terjadi di tengah berbagai pergolakan di Benua Afrika. Setelah melampaui masa-masa sulit dalam perang yang meminta banyak korban, negara ini akhirnya mencapai perdamaian, kemerdekaan dan pemerintahan di bawah Robert Mugabe lewat meja perundingan dan pemilihan umum. Masa depan Zimbabwe kiranya akan cerah jika PM Robert Mugabe tetap mempertahankan sikap dan pandangannya yang telah lebih moderat dan pragmatis, berbeda dengan sikap semula yang militan, radikal dan Marxis. Munculnya beberapa masalah dalam negeri merupakan tantangan sekaligus ujian bagi pemerintahan yang masih amat muda tersebut. Oct. Ovy NDOUK menyajikan analisisnya dalam "Prospek Pemerintahan Mayoritas Zimbabwe Pimpinan Robert Mugabe".

Perebutan pengaruh juga terjadi di Tanduk Afrika. Uni Soviet yang telah berhasil mendapatkan kedudukan baik di Somalia, masih berusaha memperluas pengaruhnya di kawasan dengan memanfaatkan konflik-konflik setempat dan membantu Ethiopia menghadapi Somalia dan gerakan-gerakan pembebasan. Namun negara-negara Arab memberikan perlawanan gigih dengan dukungan negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, dan Somalia kemudian memutuskan hubungannya dengan Moskwa. Konflik-konflik setempat itu pada umumnya timbul akibat bentrokan dua prinsip dasar di Eritrea dan Ogaden: hak setiap bangsa untuk menentukan nasib sendiri dan prinsip bahwa

*perbatasan warisan kolonial tidak dapat diganggu gugat. Berbagai langkah telah dilakukan untuk menyelesaikannya, namun sejauh ini belum dapat ditemukan penyelesaian yang dapat diterima semua pihak. Memang tidak ada penyelesaian yang dapat dipaksakan dari luar atas Tanduk Afrika; yang dibutuhkan bukanlah campur-tangan pihak ketiga melainkan kesediaan masing-masing pihak untuk berkompromi. Itulah tema karangan berikutnya yang berjudul "Fokus Atas Tanduk Afrika".*

*Dalam sepuluh tahun terakhir ini, Sahara Barat mendapat perhatian khusus para pengamat politik internasional serta pemimpin-pemimpin negara setempat. Timbulnya sengketa Maroko, Mauritania, Aljazair dan gerakan Polisario yang masing-masing menuntut kedaulatan atas Sahara Barat mengkuatirkan berbagai pihak. Jika dibiarkan berlarut-larut masalah ini dapat membahayakan perdamaian dunia, karena menjurus ke suatu perang terbuka antara Maroko dan Aljazair yang pasti akan melibatkan sekutu-sekutu mereka. Meskipun Organisasi Persatuan Afrika mengakui perbatasan kolonial sebagai kerangka kerja untuk pembangunan negara, masih banyak bangsa-bangsa di Afrika yang tetap menuntut kemerdekaan dan perubahan perbatasan. Bagaimana sengketa wilayah itu timbul dan usaha-usaha apa yang telah dilakukan dalam rangka penyelesaiannya disajikan oleh Budi S. SATARI dalam tulisannya "Perang di Sahara Barat: Sengketa Wilayah atau Perjuangan Kemerdekaan?" Karangan ini merupakan karangan terakhir dalam ANALISA bulan ini yang memilih tema perkembangan di Afrika.*

*Nopember 1980*

*REDAKSI*



# BENUA AFRIKA DALAM PERGO-LAKAN\*

Sejarah baru Afrika penuh dengan sengketa perbatasan dan pemberontakan separatis. Organisasi Persatuan Afrika (OPA) kerap kali tidak mampu menyelesaikannya. Negara-negara asing melibatkan pasukan-pasukan dan penasihat-penasihat militer mereka, dan kadang-kadang kemerdekaan benua itu sendiri rupanya dalam taruhan. Tulisan ini membahas asal mula sementara masalah yang paling sulit di Afrika dewasa ini, dan menggariskan apa yang kiranya dapat dilakukan untuk menyelesaikannya.

Suatu peralihan yang mudah menuju suatu masyarakat post-kolonial yang merdeka, mantap, dan mampu untuk berkembang secara swadaya tidaklah mungkin bagi negara-negara baru Afrika. Mengingat adanya masalah-masalah struktur dan kebudayaan yang diwarisi dari masa lampau, baik pra-kolonial maupun kolonial, yang mengherankan ialah perdamaian relatif yang berlangsung sejak proses menuju terbentuknya negara modern mulai menanjak pada pertengahan 1950-an. Peperangan dan tembak-menembak memang terjadi sejak itu, tetapi hampir seluruhnya tidaklah berarti jika dibandingkan dengan perang kemerdekaan yang berkobar di Madagaskar, Aljazair, Kenya dan lain-lain negara. Banyak kecaman dapat dilontarkan ke arah OPA yang dibentuk pada 1963, yang dalam kenyataan sering berfungsi sebagai suatu organisasi perpecahan; namun daftar perselisihan yang berhasil diselesaikannya adalah panjang. Adalah suatu kenyataan, biarpun kurang diketahui sejauh ini, bahwa sejarah Afrika itu, kalau dibandingkan dengan sejarah jaman kolonial, dengan sedikit kekecualian adalah sejarah toleransi dan perundingan.

---

\* Saduran karangan Basil Davidson, "A Continent In Turmoil", dalam *Africa Guide 1979* (Saffron Walden, 1978), hal. 11-14, oleh B. WIROGUNO

Dapatkah keadaan itu berlangsung terus? Sejarah itu lebih impresif dalam arti bahwa masalah-masalah yang diwarisi adalah justru masalah-masalah yang menurut pengalaman Eropa dan Asia seharusnya mendatangkan akibat-akibat buruk, seperti terungkap dalam soal perbatasan. Beratus-ratus negara dan masyarakat otonom pra-kolonial dihimpun menjadi beberapa berdasarkan persetujuan-persetujuan antar negara Eropa dalam periode 20 tahunan (sampai 1901). Perbatasan mereka ditetapkan secara sewenang-wenang dan untung-untungan sesuai dengan selera negara-negara Eropa atau kompromi antara mereka; dan dalam kebanyakan hal sulit dibayangkan suatu cara yang lebih tidak masuk akal untuk menghimpun beratus-ratus satuan menjadi lima puluhan. Sedikit di antara perbatasan-perbatasan baru itu mempunyai arti dalam perspektif pembangunan Afrika yang berlainan dengan perspektif perkembangan Eropa.

Apakah kaum nasionalis dua puluh tahun yang lalu tidak seharusnya mengubah peta benua mereka menjadi suatu rencana yang masuk akal? Tidakkah seharusnya mereka menciptakan satuan-satuan dengan pasaran domestik yang memadai dan menghapus klaim-klaim irredentis yang diajukan oleh rakyat perbatasan yang dipecah menjadi dua? Tidakkah mereka seharusnya memperjuangkan pembentukan konfederasi satuan-satuan serupa itu atau paling tidak satuan-satuan yang mereka terima? Kini mungkin mudah untuk berpikir demikian. Pemimpin-pemimpin nasionalis yang paling bijaksana berpikir demikian pada waktu itu dan berusaha mencapai kemajuan ke arah itu. Suatu sejarah politik nasionalisme pada bagian akhir dasawarsa 1950-an dan awal 1960-an penuh bukti usaha-usaha mereka: misalnya untuk membentuk suatu konfederasi di Afrika Timur bekas jajahan Inggris atau di Afrika Barat bekas jajahan Perancis.

Semua usaha itu gagal karena dua alasan. Pertama, kaum nasionalis menerima, dan oleh keadaan mereka terpaksa menerima, segala asumsi negara-bangsa Eropa yang menjadi model negara-negara baru mereka. Di antaranya ialah kesucian perbatasan-perbatasan. Ini dinyatakan secara singkat oleh Presiden Kenya Kenyatta pada tahun 1963 ketika dia mengukuhkan bahwa Kenya "tidak akan membiarkan sesenti atau menyerahkan satu incipun dari negara kita". Kedua, setelah menimbulkan intransigensi "negara saya benar atau salah", negara-negara yang mundur itu tidak berbuat sesuatupun untuk mempermudah masalah-masalah kemerdekaan dengan meniadakan sumber-sumber sengketa perbatasan yang paling buruk. Misalnya Inggris tidak mau menyerahkan Distrik Perbatasan Utara Kenya yang didiami orang-orang Somali kepada Somalia, biarpun Sekretaris Koloni dan Persemakmuran waktu itu, Duncan Sandys, dapat berdiri dalam parlemen dua puluh hari sebelum kemerdekaan dan berkata: "Kita semua dalam parlemen mengakui bahwa masalah Somali apabila lama tidak dipecahkan, dapat menimbulkan



kesulitan serius dan menciptakan suatu situasi yang sangat eksplosif di bagian Afrika ini."

Dibebani dengan perbatasan-perbatasan itu, apakah yang dapat dilakukan oleh negara-negara baru sehubungan dengan sengketa-sengketa wilayah yang pasti akan menyusul? Mereka dapat menjadi penengah dalam perselisihan-perselisihan kecil, dan berusaha menganggap sepi sengketa-sengketa penting. Mereka merasa tidak dapat mengubah perbatasan karena sekali diijinkan suatu perubahan betapa banyak lagi tidak akan dituntut? Sesuai dengan itu pada sidangnya di Kairo tahun 1964 OPA menerima sebuah resolusi yang menyatakan bahwa "semua negara anggota berjanji akan menghormati perbatasan-perbatasan yang ada pada waktu mencapai kemerdekaan". Masuk akal sejauh mengijinkan kekecualian-kekecualian, hal itu menjadi "peraturan emas" OPA. Tetapi dia tidak mengijinkan kekecualian apapun, dan orang-orang Somali yang meramalkannya langsung menyatakan bahwa mereka tidak akan menerima resolusi itu berlaku bagi perselisihan mereka dengan Ethiopia dan Kenya mengenai pemasukan wilayah yang didiami orang-orang Somali. Seperti dapat diramalkan perdebatan mengenai persoalan itu berlangsung terus tetapi tanpa mencapai kemajuan. Dan ledakan serius yang diramalkan Sekretaris Sandys, telah mulai dengan empat tahun perang gerilya di Distrik Timur Laut Kenya antara 1963-1967, terjadi antara Somalia dan Ethiopia pada tahun 1976. Bahkan tidak dalam kasus-kasus luar biasa, dari sebelum "peraturan emas" muncul. OPA mampu atau bersedia menerima suatu penyesuaian perbatasan.

Apakah OPA harus disalahkan? Tidak dalam arti realistik. Seperti induknya PBB, OPA tidak bisa lebih daripada suatu majelis anggota-anggotanya, seperti dia juga tidak bisa lebih buruk. Anggota-anggotanya itu bukan partai-partai politik dan gerakan-gerakan demokratis; melainkan pemerintah-pemerintah (atau kerap kali hanya presiden-presiden administrasi birokratis) yang pertama-tama berkepentingan, seperti anggota-anggota PBB, untuk menjamin sifat-sifat negara berdaulat masing-masing yang mereka wakili, atau seperti dikemukakan oleh para kritisi, untuk memanfaatkan kedaulatan yang mereka miliki. Pengurangan kedaulatan, lewat konfederasi atau sarana-sarana struktural lain, harus mewajibkan suatu pengurangan kekuasaan untuk memeras dan tiada pemerintah atau presiden kecuali sejumlah kecil yang paling kecil sejauh ini menunjukkan kecenderungan ke arah itu.

Dalam situasi ini, dengan situasi sejalan di Eropa dan Asia, terus berlangsungnya intransigensi nasionalis rupanya akan mendatangkan konflik yang lebih buruk. Suatu kasus yang jelas sekarang ini, yaitu Ethiopia, boleh jadi hanya merupakan tanda suatu kondisi umum. Kasusnya mungkin luar biasa

karena Ethiopia adalah suatu negara merdeka dan bukan koloni Eropa. Tetapi hakikat luar biasa Ethiopia itu menjadi berkurang akibat kenyataan bahwa sebagian besar perbatasan Ethiopia dibentuk dengan pengepungan imperialis. Kaisar Menelik mendapatkan wilayah Somali Ogaden berdasarkan persetujuan pembagian dengan Itali dan Inggris, seperti Kaisar Haile Selassie menambahkan Eritrea kepada dominionnya pada tahun 1962. Itu adalah tindakan-tindakan ekspansi kolonial. Kalau peraturan-peraturan yang sama diterapkan pada koloni-koloni Ethiopia seperti pada koloni-koloni Eropa, maka perbatasan-perbatasan Ethiopia juga harus menjadi sasaran dekolonisasi. Kiranya dapat diperkirakan bahwa tiada perdamaian di kawasan itu sebelum dilangsungkan dekolonisasi.

Intervensi asing kadang-kadang dikemukakan sebagai suatu alasan penting mengapa konflik-konflik serupa itu tidak dapat disingkirkan dengan pemindahan kedaulatan antar Afrika atau dengan peleburan konfederal kedaulatan-kedaulatan. Tidak diragukan hal itu ada benarnya karena adalah jelas bahwa hanya intervensi asing telah mempertahankan aneksasi Ethiopia itu (berupa bantuan militer Amerika Serikat sampai 1976 atau bantuan Soviet dan Kuba sesudah itu). Namun dalam kenyataan intervensi asing tidak akan dapat mencegah penyesuaian perbatasan-perbatasan warisan kolonial yang progresif kalau negara-negara Afrika yang bersangkutan bersedia atau bertekad untuk melakukannya. Suatu kecenderungan untuk menyalahkan orang-orang asing adalah inheren dalam kodrat kita, tetapi jarang merupakan suatu keterangan cukup untuk menolak apa yang menurut keadilan dan akal sehat adalah bijaksana.

Bentuk-bentuk intervensi asing lain lebih meyakinkan. Teknologi tinggi senjata-senjata modern mempunyai imperialismenya sendiri. Intervensi-intervensi relatif kecil bisa mempunyai akibat-akibat luas seperti berulang kali terbukti tahun-tahun belakangan ini dalam operasi militer Perancis di Chad, Zaire dan tempat-tempat lain. Akan tetapi petualangan-petualangan serupa itu tidak akan mungkin kecuali atas undangan pemerintah-pemerintah lokal. Rupanya juga tiada alasan dalam hukum dan praktek internasional untuk melarang pemerintah-pemerintah di Afrika untuk minta bantuan asing, seperti pemerintah-pemerintah yang berdaulat di Eropa melakukannya sejak permulaan sejarah. Apa yang berlaku untuk Eropa berlaku pula untuk Afrika; dan mereka yang mengecam rezim Angola minta bantuan Kuba dengan alasan yang sama seharusnya juga mengecam rezim-rezim Chad dan Zaire minta bantuan Perancis. Bahwa mereka tidak melakukannya tetapi lebih senang memandang Angola sebagai suatu "kasus khusus" tidak termasuk argumen-argumen hukum dan praktek internasional tetapi termasuk manuver politik.

Mengingat faktor-faktor konflik itu, baik intern maupun ekstern, apakah



yang terjadi kalau pengaruh mereka dibiarkan mengembangkan lebih lanjut potensinya untuk pertarungan dan persaingan? Prospek dalam kasus itu tidaklah cerah. Karena Afrika sudah bukan "area reservasi" atau monopoli negara atau kelompok negara dari luar ini atau itu, kemungkinan perang menjadi sangat banyak. Kalau Perancis bisa merasa dibenarkan mengirimkan pesawat-pesawat jetnya untuk membom lawan-lawan Sahara Barat dari Mauritania dan Maroko, apa yang akan mencegah negara-negara lain, terutama superpower-superpower, melakukan operasi-operasi serupa dalam situasi permusuhan antar Afrika yang lain? Kalau perang saudara di propinsi Shaba diberi status suatu sengketa internasional, seperti terjadi pada tahun 1977 dan lagi pada tahun 1978, perang saudara mana yang tidak dapat dimasukkan pada daftar yang sama? Dan bagaimana perang saudara serupa itu akan dihindari selama terus berkuasanya rezim-rezim militer di banyak negara Afrika tidak memungkinkan suatu pergantian rezim nonmiliter atau bahkan suatu pergantian pemerintah? Dengan pertimbangan-pertimbangan itu, rupanya tiada sesuatupun yang mencegah Afrika menjadi suatu medan pertempuran yang cukup umum bagi kepentingan-kepentingan dan aliansi-aliansi yang berlawanan.

Aspek lain persoalan yang sama mengembalikan kita pada masalah penyesuaian Afrika ke arah suatu sistem atau kelompok sistem yang cukup mantap, merdeka dan dapat berkembang dengan daya sendiri. Kalau mosaik negara-negara sekarang ini tidak boleh diganti dengan satuan-satuan dengan kekuatan dan potensi ekonomi yang lebih besar dan lebih viabel, apakah yang terjadi dengan taraf hidup rakyat Afrika? Sekretaris Jenderal Nigeria dari Komisi Ekonomi PBB untuk Afrika, Dr. Adebayo Adedeji, tidak mengatakan sesuatu kontroversial ketika dia berkata pada pertemuan tahunan ECA tahun 1977 bahwa situasi ekonomi benua telah menjadi menakutkan. Dia hanya mengatakan bahwa semua orang Afrika yang tahu menyadarinya dengan rasa pahit. Antara 1960 dan 1975, menurut perkiraan ECA, pendapatan per jiwa naik di sembilan negara Afrika tetapi turun di 14 negara di bawah 100 dollar Amerika, sedangkan situasinya di negara-negara lain tidak lebih baik. Yang sebaliknya sangat meningkat ialah hutang luar negeri. Pada 1960 negara-negara Afrika mempunyai hutang luar negeri sebesar 7 milyar dollar Amerika, yang pada waktu itu masuk akal. Tetapi pada 1975 hutang mereka sudah 28 milyar dollar Amerika dan harus menggunakan seperlima ekspor mereka untuk membayar servis hutang itu. Siapa dapat menerima ini atau trend sama yang berlangsung terus? Pada tahun 1973-1975 saja terms of trade rupanya menjadi lebih buruk sekitar 15%. Dalam konteks ini prospek melunasi hutang itu bukan saja buruk, tetapi suatu bencana. Perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru tidak akan mengubahnya.

Faktor-faktor lain ikut bicara. Dengan suatu sistem produksi yang mampu



mengembangkan potensi kekayaan Afrika sepenuhnya, Afrika dewasa ini masih sedikit penduduknya. Massa tanah terbesar di dunia itu didiami kurang dari 450 juta orang. Tetapi dengan sistem produksi yang berlaku dan sistem hubungan ekonomi dengan pedagang-pedagang dan peminjam uang sekarang ini, laju pertumbuhan penduduknya, antara 2 dan 3% di kebanyakan negara, hanya dapat berarti menurunnya taraf hidup yang telah rendah. Di samping itu tiada atau sedikit bukti adanya perubahan struktural dan investasi yang dapat mengubah perekonomian-perekonomian yang bergantung itu menjadi satuan-satuan perkembangan ekonomi dan budaya menyeluruh yang ditopang kekuatannya sendiri. Dalam hubungan ini kasus Ghana adalah sangat instruktif. Ketika merdeka pada tahun 1957 Ghana termasuk koloni yang paling kaya dan mampu meningkatkan volume produksinya, khususnya kakao, dari tahun ke tahun dan segera mencapai tingkat-tingkat produksi yang sebelumnya tidak pernah dibayangkan. Namun hutang Ghana kepada peminjam-peminjam asing meningkat lebih cepat, dan kini Ghana mengalami kesulitan ekonomi. Perluasan produksi saja rupanya tidak cukup. Perkembangan sejati memerlukan lebih banyak, sesuatu yang berlainan.

Mengingat sejarahnya sejauh ini, model negara-bangsa Eropa kini rupanya tidak mampu menghasilkan kemajuan lebih lanjut, baik mengenai penyesuaian wilayah maupun sistem politik atau operasi ekonomi. Perubahan-perubahan atau alternatif-alternatif mana muncul? Ikhtisar di sini berarti simplifikasi: dua arah rupanya dibayangkan. Yang pertama ialah meneruskan model yang ada tetapi menyingkirkan sementara kelemahannya yang menonjol: dengan perkataan lain pertahankan isi tetapi ubahlah bentuknya. Dalam hubungan ini contoh yang menarik ialah Ecowas, Masyarakat Ekonomi Afrika Barat, yang dimaksud sebagai tiruan MEE. Pada pertengahan 1970-an enam belas negara telah bergabung. Idenya ialah bekerja menuju suatu jaringan konvergen kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi di antara negara-negara ini, dan akhirnya menuju peleburan kedaulatan masing-masing. Semuanya ini masih pada tahap elementer, tetapi perkembangannya perlu diikuti dengan seksama.

Orientasi lain berusaha menangani masalah-masalah mengatasi warisan prakolonial dan kolonial secara lebih serius, dan juga baru pada tahap awal. Tanda-tandanya hanya dapat dilihat di beberapa negara, khususnya di negara-negara bekas jajahan Portugis: Angola, Mozambik, Guinea Bissau, Cape Verde dan Sao Tome. Hal ini justru terjadi di negara-negara itu karena keengganan Portugal untuk mengizinkan suatu pembaharuan dalam sistemnya memaksa kaum nasionalis mencari suatu alternatif yang dalam keadaan mereka mesti berarti revolusi. Argumen pokoknya di sini ialah bahwa model negara-bangsa yang diwarisi dari era kolonial tidak dapat diperbarui secara yang

berguna, tetapi harus dihapus dan diganti dengan suatu jenis negara-bangsa lain: pendek kata tujuannya ialah mengubah baik isi maupun bentuknya.

Masalah esensial penyesuaian dilihat sebagai berakar pada hakikat rezim-rezim post-kolonial dasawarsa 1960-an. Hakikat ini diulas sebagai elitis, artinya rezim-rezim terdiri atas kelompok-kelompok relatif kecil, sering sangat kecil, orang yang menunjuk dirinya. Privilese dan kekuasaan mereka dianggap sama dengan "kepentingan nasional". Tetapi mayoritas besar rakyat yang diperintah secara itu tidak mengidentifikasi kepentingan mereka dengan "soal nasional"—kecuali dalam kekecualian perifer—tetapi dengan "soal sosial". Oleh sebab itu stabilitas dan kemajuan harus menuntut pembangunan kembali negara dari "bawah ke atas", dari kerja dasar atas "soal sosial", dan tidak seperti sekarang terus membangun negara dari "atas ke bawah", dari konsepsi elitis "soal nasional". Suatu contoh mungkin bisa menjelaskan dalih yang kompleks ini.

Gerakan nasionalis Frelimo di Mozambik berhasil mendapatkan dukungan dari kebanyakan kelompok etnis negara itu, biarpun banyak di antaranya saling mencurigai atau bermusuhan di masa lampau. Inilah sebabnya mengapa Frelimo mampu mengalahkan orang-orang Portugis. Tetapi mereka tidak dapat mencapai persatuan efektif ini dengan himbauan akan "kepentingan nasional", karena kebanyakan penduduk tidak melihat kepentingan serupa itu. Mereka dapat mencapainya dan kemudian menarik semua kelompok lainnya, termasuk sebagian penduduk kulit putih, dengan suatu program himbauan lokal yang sangat realistis. Mereka mencari kepentingan bersama yang telah dilihat oleh penduduk, dan menemukannya dalam kebutuhan akan sekolah, dokter, organisasi bentuk perwakilan demokrasi maupun dihentikannya pungutan sewenang-wenang orang-orang Portugis. Dengan cara ini, bekerja atas dasar persepsi kepentingan bersama di bawah, mereka juga mampu menghasilkan suatu konsensus yang mengesankan atas "kepentingan nasional".

Kalau hal ini mungkin di antara kelompok-kelompok etnis yang dihimpun seenaknya oleh satu wilayah kolonial, demikian argumentasinya, maka pendekatan yang sama pada waktunya dapat menimbulkan suatu trend pemersatu di antara negara-negara bangsa yang secara sewenang-wenang ditetapkan dalam pembagian kolonial. Mereka yang mendukung dalil ini dan bertolak dari situ memperlawankan teori nation-building atau "re-formulasi" dengan teori "koagulasi". Yang kedua, bertolak dari model Eropa, mengandaikan bahwa suatu rezim mengambil semua unsur etnis dan menyatukannya dengan paksa apakah mereka mau atau tidak, dan menggunakan kekerasan untuk mengamankan prosesnya di mana perlu. Model alternatifnya mengandaikan bahwa rezim bekerja untuk "merumuskan kembali" masyarakat dengan

## BENUA AFRIKA



Diambil dari *Africa Guide 1980* (Saffron Walden, 1980), hal. 7

membimbing masing-masing unsur etnis - akhirnya masing-masing negara-bangsa - ke arah suatu pengertian bahwa yang memisahkannya dari tetangga-tetangganya jauh kurang bermanfaat daripada apa yang dari segi pembangunan dapat menyatukannya dengan mereka. Sepuluh atau lima belas tahun mendatang akan menunjukkan sejauh mana alternatif ini didasarkan secara sehat atas teori dan praktek.

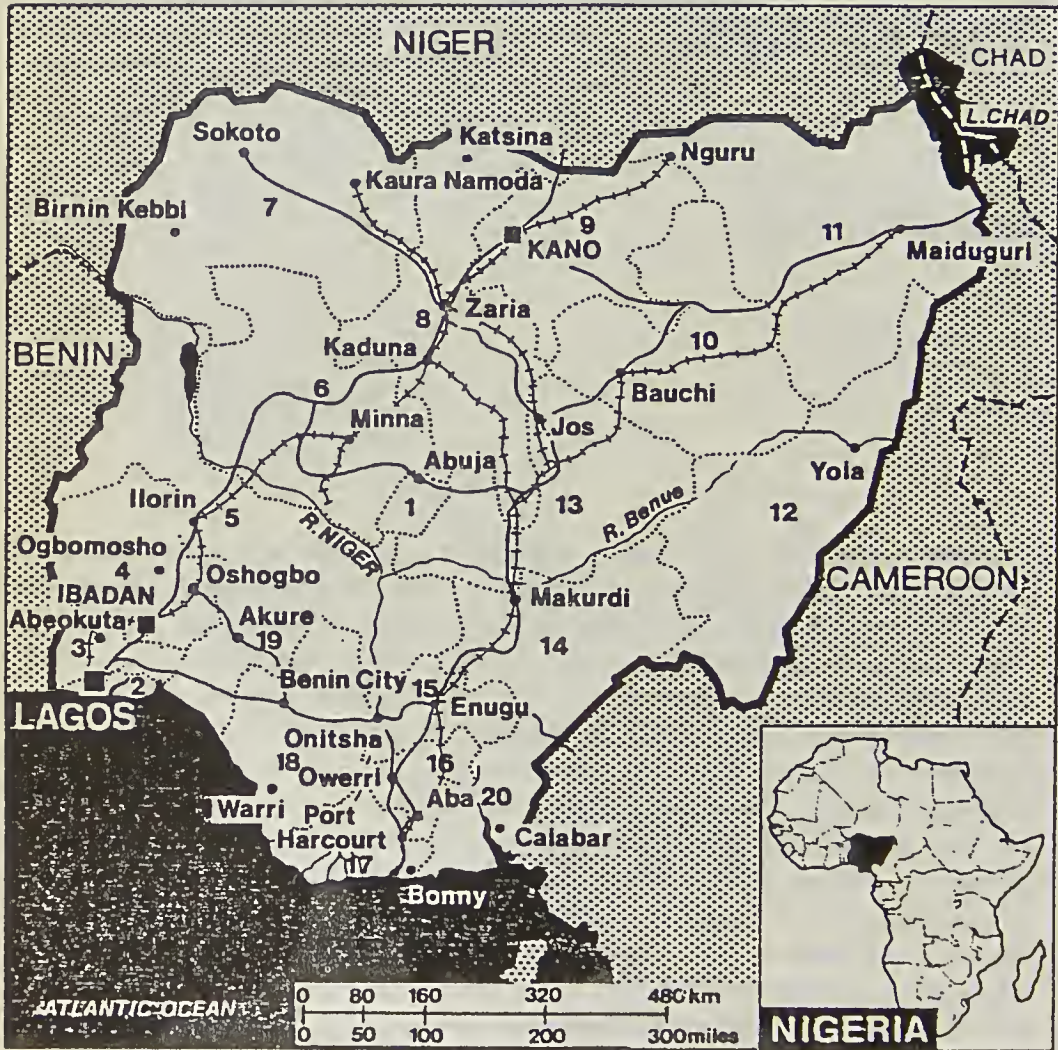


# NIGERIA KEMBALI KE PEMERINTAHAN SIPIL

Kirdi DIPOYUDO

Pada 1 Oktober 1979 Nigeria *kembali ke pemerintahan sipil menyusul pemilihan-pemilihan yang sangat kompleks*. Lebih dari 13 tahun rezim militer berakhir setelah lima partai politik memperebutkan suara dalam pemilihan-pemilihan yang dilangsungkan pada hari-hari Sabtu selama bulan Juli dan Agustus untuk Senat Federal, Dewan Perwakilan Federal, Majelis Negara Bagian, Gubernur-gubernur negara bagian dan dengan jarak dua minggu untuk Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan-pemilihan itu merupakan *puncak persiapan bertahun-tahun untuk kembali ke pemerintahan sipil*, yang dilakukan oleh pemerintah militer menyusul digulingkannya Presiden Gowon pada tahun 1974 yang menarik kembali janjinya untuk memulihkan pemerintah sipil pada tahun 1976. Akan tetapi di bawah pemerintahan pengganti-pengganti Gowon dilaksanakan suatu program yang direncanakan dengan seksama untuk kembali ke pemerintahan sipil sesuai dengan suatu jadwal waktu yang cermat. Program itu meliputi pembentukan negara-negara bagian baru; revisi perbatasan-perbatasan negara bagian; pembatasan daerah-daerah pemilihan; pendaftaran para pemilih; penetapan suatu sistem pemerintahan lokal yang baru dan seragam; penyusunan suatu konstitusi baru dan pengesahannya oleh Dewan Konstituante; penyusunan suatu sistem alokasi pendapatan yang baru, khusus pendapatan dari minyak, antara pemerintah-pemerintah federal, negara bagian dan lokal; pemilihan tempat baru untuk ibukota; reorganisasi pengadilan-pengadilan agama Islam dan hukum adat; suatu pembaruan prosedur alokasi tanah; dan suatu pembaruan lengkap struktur serikat-serikat buruh. Suatu kampanye dilancarkan melawan korupsi dan suatu reorganisasi tentara yang lengkap dilakukan. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan mengurangi korupsi banyak pegawai negeri disingkirkan. Sebagai akibatnya banyak pengalaman hilang dan moral aparat pemerintah menderita. Tetapi sebagai gantinya, dilancarkan suatu program latihan dan latihan ulang

NIGERIA



- 1 Federal Capital Area
- 2 Lagos State
- 3 Ogun State
- 4 Oyo State
- 5 Kwara State
- 6 Niger State
- 7 Sokoto State
- 8 Kaduna State

- 9 Kano State
- 10 Bauchi State
- 11 Borno State
- 12 Gongola State
- 13 Plateau State
- 14 Benue State
- 15 Anambra State
- 16 Imo State

- 17 Rivers State
- 18 Bendel State
- 19 Ondo State
- 20 Cross River State



pegawai negeri di segala tingkat, yang sebagian besar dilakukan di Inggris dan lain-lain negara. Sementara itu rezim baru harus menghadapi implementasi rencana pendidikan dasar umum (UEP) yang dimulai oleh Gowon. Dia juga harus menghadapi masalah-masalah seperti kongesti pelabuhan Port of Lagos, kemacetan lalu lintas di ibukota, dan jeleknya fasilitas-fasilitas pemerintah yang sama sekali tidak memadai bagi tugas-tugas yang diciptakan oleh perekonomian yang berkembang dengan cepat. Selain itu pemerintah menghadapi kegagalan pertanian untuk menghasilkan cukup pangan untuk pangan penduduk dan hasil-hasil untuk industri yang berkembang. Banyak tugas belum berhasil diselesaikan pada akhir rezim militer, biarpun kongesti pelabuhan dan jalan-jalan di Lagos berhasil diatasi. Akan tetapi untuk jangka panjang tidak diragukan bahwa program militer perubahan politik yang berangsur-angsur dan cermat telah meletakkan suatu *dasar yang sehat bagi demokrasi multipartai*.<sup>1</sup>

Pemulihan pemerintahan sipil itu sangat penting karena berbagai alasan. Nigeria adalah *negara yang paling penting* di Afrika. Dengan sekitar 95 juta orang penduduknya paling banyak; dia merupakan pengeksport minyak terbesar yang kelima dan mempunyai pengaruh besar dalam politik internasional di Afrika. Dia mengalami periode-periode kompetisi politik demokrasi yang kuat, dan mempunyai kelompok-kelompok dan institusi-institusi sosial sipil yang cukup berkembang yang sangat politis, dan *sebagian besar rakyat percaya akan perlunya pemerintahan sipil* dan memandang rezim militer sebagai suatu penyimpangan yang tidak diinginkan. Namun jalan kembali ke pemerintahan sipil adalah panjang dan sulit. Pembahasannya harus ditempatkan dalam konteks ekonomi politik dan keadaan sosio-ekonominya.

## EKONOMI POLITIK NIGERIA

Biarpun terdapat sekitar 300 kelompok etnis di Nigeria, tiga suku bangsa dan pemimpin-pemimpin mereka telah menguasai kehidupan ekonomi dan politiknya: yaitu suku bangsa Hausa-Fulani (29%), yang tersusun dalam Emiratus-emiratus Islam yang konservatif dan sangat berstratifikasi di Nigeria Utara yang kurang berkembang, tempat tinggal mayoritas penduduk negeri; suku bangsa Yoruba (20%), Kristen dan Islam, di Nigeria Barat Daya; dan suku bangsa Ibo (17%) yang pandai menyesuaikan diri di Nigeria Tenggara. Dalam Republik yang pertama, masing-masing kelompok menguasai satu dari tiga daerah, dan daerah Utara (Hausa-Fulani) merupakan anggota senior dalam koalisi dengan daerah Timur di tingkat nasional. Ketiga kelompok ini *bersaing dengan keras untuk mendapatkan kekuasaan, status dan imbalan*

<sup>1</sup> Lihat David Williams, "Nigeria: Political Developments", dalam *Africa Guide 1979-1980* (Saffron Walden, 1980), hal., 283-285



*material bagi jabatan politik*, dan kehidupan politik menjadi penuh kekerasan, ketika daerah Utara memperluas kekuasaannya dan kedua kelompok Selatan menjadi sekutu untuk menyelamatkan kekuasaan mereka. Dalam masing-masing kelompok itu kelompok-kelompok minoritas yang besar juga menderita di bawah kelompok etnis yang dominan, seperti suku-suku Tiv, Kanuri dan Nupe di daerah Utara, suku-suku Ibibio, Ijaw dan Idoman di daerah Timur, dan suku-suku Edo, Ibo dan Ijaw di daerah Barat. Minoritas-minoritas itu mempunyai kedudukan penting dalam angkatan bersenjata, khususnya minoritas-minoritas bagian tengah daerah Utara, sebagai perwira maupun bintang. Untuk menurunkan ketakutan dominasi Utara dan memenuhi keinginan minoritas akan otonomi, rezim militer meningkatkan jumlah negara bagian menjadi 12 tahun 1967, dan 19 pada tahun 1975.

Namun orang-orang Ibo, Hausa-Fulani dan Yoruba berebut untuk mendapatkan kekuasaan politik dan sumber-sumber daya dalam suatu konflik yang tetap di pusat dinamika kehidupan politik dan masyarakat Nigeria dan sering lebih dilihat sebagai suatu pertarungan antara Nigeria Utara yang kurang berkembang dan Nigeria Selatan yang jauh lebih maju. Konflik ini kurang melibatkan sukuisme daripada persaingan sekuler untuk mendapatkan kekuasaan, sumber-sumber daya material dan status. Sebagai akibat perkembangan ekonomi muncul suatu masyarakat dengan 20% penduduk di kota-kota dan suatu *struktur kelas baru*, termasuk suatu kelas burjuis yang kecil dan serakah, suatu kelas tenaga kerja yang besar dan berkembang, suatu kelas semi-proletariat yang bahkan lebih besar di kota-kota, dan sejumlah besar birokrat serta guru tingkat menengah. Akan tetapi kaum politisi dan bisnis mencari dukungan di kalangan kelompok-kelompok etnis mereka, dan secara demikian mempertajam sengketa-sengketa etnis dan mengurangi persepsi konflik kelas dalam suatu masyarakat di mana perbedaan-perbedaan kekayaan semakin menyolok.

Biarpun Nigeria pada tahun 1960 termasuk salah satu negara Afrika yang paling miskin dalam pendapatan per jiwa, negara ini mengalami suatu *pertumbuhan dramatis setelah minyak menjadi ekspor penting* pada pertengahan 1960-an. Minyak meningkat menjadi hampir 33% ekspor Nigeria pada tahun 1966, lebih dari 80% tahun 1972-1973, dan 92% tahun 1974 dengan meningkatnya harga minyak sampai empat kali lipat. Pada tahun 1974-1975 lebih dari  $\frac{3}{4}$  pendapatan pemerintah federal dan lebih dari 80% pendapatan seluruh pemerintah berasal dari minyak. Antara 1966 dan 1974 produksi minyak meningkat lima kali lipat sedangkan nilai ekspor minyak 30 kali lipat. Produksi maksimum dicapai pada tahun 1974 sebesar 2,3 juta barrel sehari, tetapi pada tahun-tahun berikutnya produksi itu menurun, sesuai dengan quota produksi yang ditetapkan oleh OPEC.

Dengan mengalirnya pendapatan dan valuta asing pemerintah yang luar biasa itu, pemerintah federal maupun negara bagian mulai suatu *pembelanjaan besar-besaran*; anggaran rencana pembangunan dinaikkan dan impor meningkat, sampai Nigeria pada tahun 1975-1976 mengalami suatu defisit perdagangan dan rekening koran, yang memaksanya mengurangi cadangan dan pada tahun 1978 mencari pinjaman luar negeri secara besar-besaran. Inflasi melonjak. Indeks harga eceran Lagos meningkat 100% selama 1974-1976, 30% tahun 1977 dan sekitar 40% tahun 1978, dan secara demikian banyak menurunkan upah-upah dan taraf hidup nyata rakyat Nigeria. Produksi pertanian terus menurun dan pada tahun 1977 Nigeria menjadi pengimpor pangan. Pertumbuhan tahunan GNP sebesar 5,5% antara 1969 dan 1977 tidak dibagi secara luas.

*Investasi pemerintah meningkat secara dramatis* ketika rezim memutuskan untuk mengambil alih sebagian besar pemilikan industri-industri penting, secara patungan dengan perusahaan-perusahaan multinasional asing. Nigerian National Oil Corporation memiliki 60% semua perusahaan minyak (kecuali British Petroleum, yang dinasionalisasi pada tahun 1979 karena menjual minyak ke Afrika Selatan). Dalam usaha untuk memindahkan sumber-sumber daya produktif ke tangan orang-orang Nigeria, pemerintah juga menetapkan suatu *kebijaksanaan pribumisasi*, di mana perusahaan-perusahaan asing diwajibkan menjual 40%, 60% atau 100% pemilikan saham kepada orang-orang Nigeria. Para importir, kontraktor dan lain-lain orang bisnis merupakan penerima pertama kekayaan minyak Nigeria.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan pribumisasi mendorong munculnya suatu *kelas kapitalis baru* karena negara memberikan kredit bank kepada elite yang beruntung untuk membeli saham-saham perusahaan. Pada pertengahan 1979 lebih dari 500 juta saham pada 1.858 perusahaan yang diperkirakan bernilai lebih dari US\$ 736 juta dipindahkan ke tangan orang-orang Nigeria. Secara demikian negara berfungsi sebagai pencipta modal dalam negeri secara besar-besaran dan sebagai penengah antara modal asing dan modal dalam negeri. Ikatan-ikatan politik adalah sangat penting dalam proses itu. Pejabat-pejabat tinggi pemerintah dan politisi yang memegang jabatan di bawah kaum militer (maupun perwira-perwira) sekaligus bertindak sebagai pegawai negeri tinggi, anggota dewan filial perusahaan-perusahaan multinasional, dan investor dalam saham-saham dan industri-industri lokal bersama-sama dengan kaum bisnis Nigeria.

Kesempatan-kesempatan yang lebar untuk *memperkaya diri dan melakukan korupsi* dimanfaatkan. Kepala Negara Jenderal Olusegun Obasanjo berkata pada tahun 1977: "Dengan cepat kita menjadi suatu bangsa agen dan perantara, dengan uang mudah dan korupsi yang menyertainya. Konsumsi



kita yang tidak dikendalikan menghabiskan sumber-sumber daya bangsa yang berharga." Nigeria mengalami suatu gelombang kejahatan yang besar, yang didorong oleh kemiskinan kebanyakan penghuni kota dan konsumsi yang menyolok serta kekayaan yang mudah bagi sedikit orang. Pencuri-pencuri kakap termasuk golongan elite: bekas-bekas gubernur militer dan polisi negara-negara bagian di bawah Jenderal Jakubu Gowon, yang dipecat oleh Murtala Muhammad pada tahun 1975; mereka yang tahu bagaimana melakukan penipuan-penipuan teleks, yang dibongkar pada tahun 1979, di mana bank-bank komersial asing diberi instruksi lewat teleks bank untuk memindahkan lebih dari US\$ 25 juta kepada perusahaan-perusahaan tipuan, atau yang mengambil keuntungan dengan penipuan-penipuan "bills of lading", yang mencapai US\$ 116 juta lebih pada tahun 1977-1979; atau pegawai-pegawai menengah dan tinggi Bank Sentral Nigeria, yang berkomplot untuk menyelundupkan ke luar sekitar US\$ 47 juta uang kertas yang dimaksud untuk dihancurkan.

Kendati kebijaksanaan-kebijaksanaan pribumisasi, peraturan-peraturan birokratis yang ditetapkan untuk mengurangi penipuan dan meningkatkan produksi lokal serta keterlambatan pembayaran kontrak-kontrak oleh pemerintah, Nigeria *menyambut modal asing dengan baik*. Dan modal-modal asing tertarik kemungkinan keuntungan-keuntungan besar. Orang-orang Nigeria mengimpor barang-barang mewah seperti mobil, renda dan permata mahal (yang paling banyak menghabiskan valuta asing) sampai dilarang pada tahun 1978. Perusahaan-perusahaan minyak asing mengurangi eksplorasi ketika tuntutan-tuntutan pemerintah menjadi terlalu berat; kemudian diberikan konsesi-konsesi dan dana-dana baru mengalir untuk eksplorasi. Seorang pemimpin Gulf Oil berkata: "Ini adalah suatu negara usaha bebas yang sungguh-sungguh."

Di samping pengeluaran pemerintah untuk proyek-proyek industrialisasi di mana dia menuntut pemilikan penuh atau parsial, pembelanjaan negara berkisar pada pemeliharaan suatu angkatan bersenjata dan kepolisian yang menggembung dan pembangunan prasarana negeri (jalan-jalan, tenaga air, irigasi). Dengan kekayaan minyaknya Nigeria juga memulai suatu *program penaidikan dasar umum* (UPE) yang diperluas dengan suatu usaha untuk menjadikan lain-lain tingkat pendidikan juga cuma-cuma. Ini merupakan suatu usaha yang masif dan secara politis sangat penting, dirancang untuk menyamakan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan antara daerah-daerah Selatan yang maju dan daerah-daerah Utara yang kurang berkembang. Sayangnya, sebagai hasilnya mula-mula pendaftaran di sekolah menjadi lebih tidak sama, karena negara-negara bagian Selatan menanggapi program itu secara yang lebih baik daripada negara-negara Utara dan mengambil lebih banyak manfaat dari perluasan besar-besaran pendidikan menengah dan pendidikan guru menengah serta pendidikan tinggi, yang dilancarkan oleh pemerintah agar pro-



gram UEP terwujud pada tahun 1981-1982. Pada tahun 1979-1980 pengeluaran pemerintah meliputi 17,9% untuk pertahanan, 6,8% untuk kepolisian, 31,5% untuk pendidikan (termasuk bantuan untuk negara-negara bagian), 3,4% untuk kesehatan, dan hanya 1,2% untuk pertanian. Dalam anggaran modal, pertahanan menghabiskan 9,1%, manufacturing 20,7%, pertambangan (minyak) 11%, pengangkutan darat 14,6%, pendidikan 5,9%, dan pertanian hanya 2,8%. Lagi pula dukungan pemerintah untuk pertanian berupa dorongan untuk rencana-rencana pertanian padat modal besar-besaran, yang dibiayai dengan pinjaman-pinjaman bank dan konsesi-konsesi pajak, yang tidak berbuat banyak untuk petani-petani kecil yang merupakan 70% angkatan kerja.

Sehubungan dengan pengurangan produksi minyak, inflasi dan defisit neraca pembayaran dan anggaran, pemerintah militer Obasanjo mengambil *tindakan-tindakan penghematan* yang penting pada tahun 1977-1979, yang banyak menekan meningkatnya pengeluaran pemerintah, perluasan kredit bank dan impor. Salah satu akibatnya ialah *meningkatnya ketegangan mengenai alokasi uang federal dan negara bagian* karena dana-dana menyusut dan proyek-proyek, termasuk proyek-proyek pendidikan, menjadi lamban atau berhenti sama sekali. Konflik pecah di kampus-kampus universitas (yang cepat ditutup), mula-mula mengenai meningkatnya biaya pondokan dan pada tahun 1979 mengenai alokasi tempat-tempat yang langka kepada mahasiswa-mahasiswa dari Nigeria Utara dan Selatan di 13 universitas, suatu isu etnis regional yang peka. Pada tahun 1975 pengangguran adalah 11,7% dari angkatan kerja nonpertanian tetapi 37,5% dari angkatan kerja upahan, yang paling diinginkan; dia meningkat pada 1978-1979. Pada tahun 1981-1982 harus disediakan kesempatan kerja bagi beberapa juta tamatan SD yang tidak mau kembali ke pertanian.<sup>1</sup>

## NIGERIA KEMBALI KE PEMERINTAHAN SIPIL

Pemerintah Militer Federal Nigeria (FMG) di bawah pimpinan Obasanjo, menerima banyak pujian atas cara sistematis dan teratur yang digunakannya untuk mengembalikan Nigeria ke pemerintahan sipil. Akan tetapi kepemimpinan Obasanjo yang baik dan kepatuhan FMG akan jadwal yang baru (yang disusun oleh Muhammad pada tahun 1975) untuk kembali ke pemerintahan sipil dirangsang oleh *tuntutan-tuntutan rakyat yang luas dan tegas*. Pimpinan militer menyadari bahwa kemampuannya untuk mempertahankan golongan militer sebagai suatu institusi yang koheren menuntut kepadanya agar mundur

---

1 Diambil dari Jon Kraus, "The Return to Civilian Rule in Nigeria and Ghana", *Current History*, Maret 1980

dari kekuasaan politik. Mereka berkuasa di Nigeria selama 13 tahun. Perang saudara antara Nigeria dan daerah Timur yang ingin memisahkan diri (Biafra) pada tahun 1967-1970 merupakan alasan pertama untuk menunda penyerahan kekuasaan itu. Pemerintah Gowon yang semakin tidak efisien dan semakin korup pada tahun 1973-1974 secara terus-menerus ditanyai oleh rakyat mengenai kemajuan ke arah pemerintahan sipil, khususnya oleh pemimpin-pemimpin ketiga kelompok etnis yang penting yang mengharap akan memegang kekuasaan. Pembagian kekuasaan yang tersebar di Nigeria antara negara-negara bagian, kelompok-kelompok sosial dan etnis yang penting dan golongan militer tidak mengizinkan Gowon untuk membungkam para kritisi-nya, termasuk sementara orang di kalangan militer yang mempunyai status dan dukungan etnis yang sama kalau tidak lebih besar daripada yang dimiliki Gowon. Bahwa Gowon pada bulan Oktober 1974 mundur dari tahun 1976 untuk pemerintahan sipil dengan alasan bahwa munculnya kembali pertengkaran politik mengancam negara merongrong legitimitas rezimnya di antara sebagian besar rakyat yang mempunyai kesadaran politik dan di kalangan perwira-perwira muda serta senior yang tidak mendapat keuntungan dari jabatan politik tetapi ikut dikecam. Legitimatis pemerintahan Murtala Muhammad, yang ditunjuk oleh pemimpin-pemimpin kudeta untuk menggantikan Gowon, bukan saja berakar pada tindakan-tindakannya yang diambilnya dengan cepat dan secara efektif untuk menghadapi masalah-masalah mendesak tetapi juga dari janji baru pemerintahnya untuk memulihkan pemerintahan sipil langkah demi langkah pada 1 Oktober 1979 menurut suatu jadwal waktu yang ditetapkan. Menyusul pembunuhan Muhammad dalam suatu usaha kudeta oleh suatu fraksi militer pada bulan Januari 1976, legitimatis rezim Obasanjo berlandaskan kenyataan bahwa dia menganut program pemerintahan sipil secara ketat. Setiap penyelewengan dari rencana itu akan memancing perlawanan rakyat yang luas karena usaha kudeta tersebut telah menimbulkan perpecahan etnis yang mendalam di kalangan militer.

Lagi pula para pemimpin militer telah bekerja keras untuk *membangun kembali korps perwira dan tentara* menyusul fragmentasinya dalam kudeta tahun 1966 dan perang saudara tahun 1967-1970. Golongan militer penuh dengan perpecahan, termasuk perpecahan etnis yang serius, yang menjadi lebih parah akibat keterlibatan politik mereka. Pembunuhan Muhammad, seorang dari Nigeria Utara yang sangat populer, membangkitkan penduduk Nigeria Utara dan memaksa perwira-perwira dari Selatan yang ketakutan untuk tidak menunjukkan diri. Bukti tak langsung adanya suatu faktor etnis dalam kedua komplotan kudeta tersebut terungkap dalam kenyataan bahwa kebanyakan perwira yang terlibat berasal dari daerah-daerah tengah (minoritas) yang sebelumnya mendukung Gowon.

Dengan demikian pemerintah militer itu sendiri mengembangkan suatu



*taruhan besar dalam pengembalian pemerintahan sipil* dalam tahap-tahap teratur: penyerahan suatu rancangan konstitusi oleh komisi konstitusi (Agustus 1976); reorganisasi jabatan-jabatan pemerintahan lokal dan pemilihan-pemilihan (Desember 1976). Menyusul satu tahun perdebatan umum yang sengit mengenai rancangan konstitusi itu, suatu Dewan Konstituante mulai bersidang pada bulan Oktober 1977. Para anggota dewan ini dipilih oleh dewan-dewan pemerintahan lokal tetapi hampir semata-mata terdiri atas kelas menengah atas ahli hukum, pengusaha, direktur perusahaan, profesor, bekas pegawai tinggi dan beberapa bekas perwira. Bulan Agustus 1978 Dewan Konstituante menyerahkan usul konstitusinya kepada pemerintah militer, yang menetapkannya setelah menambahkan 17 amandemen yang umumnya memperkuat kekuasaan federal. Akhir September 1978 larangan terhadap partai-partai politik dicabut; dan bulan April 1979 ditetapkan bahwa akan diadakan 5 pemilihan selama bulan Juli dan Agustus untuk Senat dan Dewan Perwakilan Federal, majelis-majelis negara bagian, gubernur-gubernur negara bagian dan Presiden serta Wakil Presiden.

Konstitusi Nigeria *mirip dengan konstitusi Amerika Serikat*. Seorang Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat tidak boleh berfungsi lebih dari dua masa jabatan 4 tahun; suatu Majelis Federal terdiri atas suatu Senat 95 anggota, 5 orang dari masing-masing negara bagian, dan suatu Dewan Perwakilan 449 anggota, yang dibagi menurut jumlah penduduk; suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan Mahkamah Agung di puncak; dan di setiap negara bagian terdapat seorang gubernur yang dipilih, sebuah Majelis Satu Kamar dan suatu lembaga kehakiman yang merdeka. Amandemen-amandemen konstitusi harus disahkan oleh dua pertiga kedua majelis federal dan dua pertiga majelis-majelis negara bagian; ketentuan-ketentuan penting memerlukan tiga perempat suara pada kedua majelis federal. Suatu pembagian kekuasaan federal dan negara bagian memberikan kepada pemerintah federal yurisdiksi eksklusif dalam kegiatan-kegiatan ekonomi dan pengaturan yang paling penting. Konfirmasi Senat dibutuhkan untuk pengangkatan bagi kabinet dan Mahkamah Agung; dan menteri-menteri federal maupun negara bagian tidak boleh menjadi anggota dewan legislatif masing-masing. Masalah kontroversial alokasi uang federal untuk negara-negara bagian dipecahkan dengan menariknya dari suatu "dana yang dapat dibagi" (distributable pool), 50% atas dasar persamaan dan 50% atas dasar jumlah penduduk.

Perhatian Nigeria yang sangat besar atas *persatuan nasional*, untuk mencegah terulangnya kembali perpecahan etnis regional yang membelah republik yang pertama, menghasilkan *beberapa ketentuan konstitusional* yang khusus: kabinet nasional harus meliputi seorang menteri dari semua negara bagian; calon presiden yang berhasil bukan saja harus menerima suara yang paling banyak tetapi paling tidak seperempat suara di dua pertiga dari 19 negara ba-



gian (ketentuan serupa berlaku bagi calon gubernur di daerah-daerah dewan lokal); bila semua gagal memenangkan jumlah suara itu maka pemilihan antara dua calon terkemuka diserahkan kepada dewan pemilih yang terdiri atas 1.347 anggota majelis federal dan negara bagian, suatu ketentuan yang diubah oleh pemimpin-pemimpin militer menjadi suatu run-off biasa. Yang paling penting ialah bahwa konstitusi menuntut suatu *Komisi Pemilihan Federal* (Fedeco) yang sama sekali independen dengan kekuasaan eksklusif untuk menyelenggarakan pemilihan-pemilihan federal maupun negara bagian, guna menjamin agar semua partai mempunyai jangkauan nasional mengenai perwakilannya, dan mengesahkan mereka sebelum dapat ikut dalam pemilihan. Logistik kelima pemilihan itu adalah suatu tugas raksasa karena melibatkan 48 juta pemilih yang terdaftar (terlalu tinggi), 400.000 petugas Fedeco dan 97.000 tempat pemungutan suara, dengan biaya hampir US\$ 100 juta.

Pemilihan itu memancing pertanyaan-pertanyaan mengenai jumlah partai yang akan diijinkan, sejauh mana partai-partai mencerminkan celah-celah etnis regional, kejujuran pemilihannya itu sendiri, dan pembentukan suatu pemerintah nasional. Pada waktu partai-partai dapat didaftar pada bulan Desember 1978, sekitar 52 organisasi politik telah mengajukan permintaan. Akhirnya, setelah banyak organisasi bergabung, Fedeco mengesahkan hanya *lima partai* untuk ikut dalam pemilihan. Partai-partai itu mengungkapkan konstituensi-konstituensi inti yang telah dikenal dan orang-orang terkemuka, tetapi dengan suatu dasar yang jauh lebih luas. *Unity Party of Nigeria* (UPN) berkisar pada suku bangsa Yoruba, di bawah pimpinan Obafemi Awolowo, yang memimpin Action Group dalam republik yang pertama dan oposisi federal, dan menjabat sebagai seorang menteri federal di bawah Gowon. Nnamadi Azikiwe, Perdana Menteri Nasionalis Nigeria, bekas kepala NONC yang dikuasai orang-orang Ibo. Presiden republik yang pertama, muncul kembali untuk bergabung dengan *Nigerian People's Party* (NPP), yang mempunyai dukungan Ibo dan dukungan Utara Tengah. Ketika Azikiwe dipilih sebagai calon Presiden NPP, Alhaji Waziri Ibrahim, seorang bisnis milioner yang dukungannya terletak di daerah non-Hausa Timur Laut, memisahkan diri dan membentuk *Great Nigeria People's Party* (GNPP). Alhaji Aminu Kano, untuk waktu lama tokoh orang-orang Hausa kelas rendah, seorang mallam (guru) yang sangat dihormati dan seorang pemimpin oposisi dalam republik yang pertama, membentuk *National Redemption Party* (NRP), dengan dukungan kuat di dua negara bagian Utara, yaitu Kano dan Kaduna. Dan sekelompok tokoh Utara dari negara-negara Hausa-Fulani membentuk *National Party of Nigeria* (NPN), satu-satunya partai yang tidak mempunyai pemimpin yang dipilih sebelumnya. NPN berhasil mendapatkan suatu basis yang paling luas di antara partai-partai, dengan dukungan yang besar sekali di empat negara Utara Hausa-Fulani, dua negara Utara Tengah, dan dua negara bagian minoritas (non-Ibo) di Nigeria Tenggara. Dia benar-benar menunjuk-

kan *dukungan nasional yang dramatis* ketika dia memenangkan mayoritas suara dalam empat dari lima pemilihan di delapan dari 19 negara bagian dan menduduki tempat kedua di sepuluh negara bagian lainnya. Dukungan banyak negara yang luas bagi NPN jelas membedakannya dari partai Utara yang dominan dalam republik yang pertama. Akan tetapi UPN dan NPP mencerminkan celah-celah regional yang tajam, dengan memenangkan mayoritas-mayoritas suara yang masif di negara-negara bagian Yoruba dan Ibo masing-masing, biarpun NPP juga memenangkan dukungan di negara bagian dataran Utara. Shehu Shagari, seorang bekas guru dan bekas menteri dalam republik yang pertama dan Menteri Keuangan dalam Kabinet Gowon, dipilih sebagai calon Presiden NPN. Seorang yang mempunyai pengalaman politik dan pemerintahan yang luas, dia memenangkan pemilihan presiden dan menunjukkan kepercayaan dan kekuatan dalam ujian-ujian pertamanya.

Program-program partai tidak banyak berbeda, biarpun UPN mengungkapkan lebih banyak tendensi sosialis daripada yang diharapkan dari banyak pemimpin bisnisnya. Tetapi kampanye pemilihan menimbulkan *serangkaian krisis* yang hanya dengan susah payah dapat diatasi, di samping tuduhan-tuduhan pemalsuan suara yang biasa. Pertama, Azikiwe dari NPP dan Aminu dari PRP dinyatakan tidak dapat mencalonkan diri untuk menjadi presiden karena mereka tidak menunjukkan pembayaran pajak pendapatan yang lampau, suatu putusan yang dibatalkan oleh pengadilan atas permintaan kedua calon itu. Ketika NPN menunjukkan kekuatan yang mantap dalam pemilihan-pemilihan majelis, Awolowo berusaha membentuk suatu koalisi untuk menghentikan Shagari dalam pemilihan presiden, tetapi sia-sia. Sukses akan berarti kemenangan Awolowo dalam pemilihan oleh dewan pemilih karena dia menduduki tempat yang kedua dalam pemungutan suara pemilihan umum. Akhirnya, Shagari memenangkan 33,8% suara untuk presiden tetapi memenangkan seperempat suara hanya di 12 dari 19 negara bagian, kurang dari dua pertiga yang dibutuhkan. Tetapi Fedeco memutuskan bahwa dua pertiga dari 19 negara bagian adalah dua pertiga dari 18 negara bagian ditambah dua pertiga dari seperempat suara di negara yang ke-19, dan menyatakan Shehu Shagari sebagai pemenang. Beberapa partai *menggugat* keputusan itu, tetapi Mahkamah Agung mengukuhkannya beberapa hari sebelum Shagari dilantik sebagai presiden.

Akan tetapi NPN tidak mempunyai mayoritas di Dewan Perwakilan maupun Senat Federal. Sehubungan dengan itu Presiden Shagari mengadakan perundingan-perundingan delikat dengan partai-partai lain mengenai kemungkinan kerjasama. Sebagai hasilnya NPP Azikiwe memutuskan untuk mendukung NPN sebagai imbalan bagi konsesi-konsesi kebijaksanaan dan sejumlah kursi dalam kabinet. Secara demikian dicapai suatu *mayoritas dalam*



*parlemen* yang akan memungkinkan Pemerintah Shagari melaksanakan programnya dan mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapinya.<sup>1</sup>

## PEMERINTAHAN PRESIDEN SHAGARI

Salah satu kesulitan pokok dalam eksperimen demokrasi di Nigeria adalah barunya sistem gaya Amerika Serikat. Agar konstitusi yang baru dapat berfungsi dengan baik diperlukan konvensi-konvensi tak tertulis dan teknik-teknik informal. Perlu dikembangkan suatu *unsur konsensus* bahkan dengan kerjasama dengan partai-partai oposisi, khususnya UPN Obafemi Awolowo, sambil membina konsep oposisi yang dapat mengajukan kritik-kritik yang kuat.

Pada tiga tingkat yang terpisah *hubungan-hubungan antara lembaga-lembaga ternyata sulit*. Hubungan-hubungan tidak pernah lancar antara Pemerintah Shagari dan parlemen (Senat dan Dewan Perwakilan) federal. Kedua, pada tingkat negara bagian sementara gubernur sulit bekerjasama secara efektif dengan majelis-majelis. Akhirnya, pemerintah negara bagian menghadapi kesulitan-kesulitan dari pemerintah-pemerintah setempat.

Shagari memerlukan tiga bulan sesudah pemilihannya untuk mendapatkan persetujuan Senat bagi ratifikasi kabinetnya 24 orang, tim minister nonkabinet 18 orang dan 8 penasihat khususnya. Akhirnya hampir semua nama yang diusulkannya dua bulan sebelumnya disetujui. Shagari mencurahkan banyak tenaga selama itu untuk meyakinkan senat bahwa persetujuannya tidak dianggap sudah semestinya. Dia harus mengumpulkan suara bagi orang-orang yang ditunjuknya.

Perhatian pokok Shagari ialah *mencari konsensus*. Sebagai hasilnya para menteri berasal dari tiga latar belakang: anggota partainya sendiri (NPN), sejumlah yang lebih kecil dari NPP Dr. Nnamdi Azikiwe yang diajaknya berkoalisi untuk menjamin suatu mayoritas di parlemen, dan suatu kelompok ketiga yang terdiri atas kaum teknokrat.

---

<sup>1</sup> Diambil dari Jon Kraus, "The Return to Civilian Rule in Nigeria and Ghana", dalam *Current History*, Maret 1980



Tiga dari empat kementerian penting dipercayakan kepada profesor-profesor. Profesor Ishaya Audu, bekas Wakil Kanselir Universitas Ahmadu Bello di Utara, ditunjuk sebagai Menteri Luar Negeri. Dia adalah seorang yang cakap dan calon Wakil Presiden NPP. Dia akan memperhatikan kelompok cendekiawan Nigeria yang menginginkan radikalisme dalam politik luar negeri, tetapi di lain pihak Shagari lebih senang dengan suatu tanggapan yang moderat terhadap situasi-situasi internasional.

Kementerian Pertahanan, dengan tugasnya yang sangat penting untuk mengelola promosi dan kondisi dinas pada angkatan bersenjata, diserahkan kepada Profesor Iya Abubakar pengganti Ishaya Audu sebagai Wakil Kanselir Universitas Ahmadu Bello, seorang tokoh muda NPN yang akan lebih senang dengan pemerintah partai daripada dengan pemerintah koalisi, yang di masa lampau merupakan saingan akademis Audu. Shagari kiranya akan mampu meredakan ketegangan yang mungkin timbul dan menghasilkan harmoni antara kedua orang itu.

Profesor yang ketiga, Sunday Essang, sangat aktif dalam politik negara bagian, tetapi pertama-tama ditunjuk menjadi Menteri Keuangan berkat efisiensinya sebagai seorang teknokrat, seperti halnya dengan penasihat ekonomi presiden, Profesor Edozien, yang sebelumnya menjabat sebagai Dekan Fakultas Universitas Ibadan.

Kementerian keempat yang penting, Kementerian Dalam Negeri diserahkan kepada seorang Kano yang tinggi reputasinya, Alhaji Bello Maitama Yusuf.

Isaac Shaahu, dari negara bagian Benue, diangkat sebagai Menteri Perdagangan. Dia terkenal sebagai seorang yang tak kenal takut dan jujur dan seorang pemimpin yang cocok dalam kementerian yang di masa lampau rawan terhadap rayuan kepentingan bisnis dalam maupun luar negeri.

Paul Unongo, Sekretaris Nasional NPP, ditunjuk sebagai Menteri Pengembangan Baja.

Richard Akinjide menjadi Menteri Kehakiman. Berkat usahanya, Mahkamah Agung menyatakan bahwa Shagari memenangkan seperempat suara di dua pertiga dari negara-negara bagian. Pemulihan prosedur hukum yang lama diabaikan dimulai.

Seorang tokoh muda lain dari NPN, Ciroma, diangkat sebagai Menteri Perindustrian. Sebagai editor *The New Nigerian*, bekas gubernur Bank Sentral, dia mempunyai banyak pengaruh dalam partai, seperti juga Menteri Transpor, Umaru Dikko.

Presiden Shagari berusaha *menjalin hubungan baik antara saingan-saingan di puncak*. Dengan maksud itu dia mengadakan suatu pertemuan pemimpin kelima partai untuk membujuk mereka agar berjanji untuk bekerjasama demi kepentingan Nigeria dan menghindari terulangnya praktek menjadikan korban lawan-lawan politik di negara-negara bagian, yang menjadikan daerah-daerah republik yang pertama entitas-entitas partai tunggal. Dia menegaskan bahwa praktek itu akan mendorong kaum militer untuk mengambil alih kekuasaan lagi.

Sejauh ini gaya Presiden Shagari diterima dengan baik oleh rakyat Nigeria dan suatu keseimbangan baru mungkin akan muncul biarpun berlangsung terus pertikaian antara partai-partai dan antara fraksi-fraksi partai yang sama. Tetapi sistem itu belum memberikan hasil-hasil yang konkrit.

Pemerintah masih harus menunjukkan kemampuannya untuk *mengelola perekonomian* dengan baik. Kekurangan tetap luas. Impor barang-barang esensial memerlukan suatu prosedur perijinan yang berbelit-belit, termasuk pengawasan oleh suatu firma asing. Praktek suapan dan perompakan bersenjata tidak berkurang, biarpun perampok-perampok bersenjata yang tertangkap dihukum mati. Moral polisi juga belum pulih.

Dalam jangka panjang pendapatan minyak yang besar sekali (US\$ 25 milyar tahun 1980) yang masuk kas federal harus merembes ke rakyat banyak secara yang lebih efektif untuk menghindari tantangan-tantangan terhadap pemerintah.

Dalam waktu dekat Pemerintah Shagari akan menghadapi *dua tantangan* yang menakutkan. Dia mengumumkan bahwa akan diadakan *sensus nasional*. Dia juga telah menerima laporan komisi *alokasi pendapatan federal* kepada negara-negara bagian dan harus segera menyusun suatu formula baru untuk membagi dana yang terkumpul di antara negara-negara bagian. Kedua isu merupakan dinamit politik. Kedua sensus sesudah kemerdekaan menimbulkan suatu pertengkaran yang sengit. Hasil sensus Gowon harus dibatalkan.<sup>1</sup>

Suatu ujian penting yang lain bagi Pemerintah Shagari ialah bagaimana menangani *permintaan-permintaan akan lebih banyak negara bagian*. Akan tiba saatnya di mana Nigeria menemukan suatu pola negara-negara yang sudah tidak akan dipecah lagi menjadi satuan-satuan yang lebih kecil sesuai dengan tekanan-tekanan lokal. Akan tetapi semangat kedaerahan di Nigeria masih kuat dan aliansi-aliansi lokal sering sangat penting. Secara demikian Presiden Shagari akan mudah memecah negara-negara bagian dan menambahkan paling tidak 12 negara bagian baru. Permintaan agar dibentuk negara-

---

1 Diambil dari *Africa Confidential*, 30 Januari 1980, 26 Maret 1980 dan 30 Juli 1980

negara bagian yang baru itu khususnya kuat di negara-negara bagian Bendel, Kaduna, Imo dan Annambra. Setelah permintaan serupa itu diajukan dan didukung oleh dua pertiga wakil-wakil daerah yang bersangkutan di Senat, Dewan Perwakilan Federal, Majelis Negara Bagian dan dewan-dewan pemerintahan lokal, harus diadakan suatu referendum. Tetapi dalam praktek pelaksanaan suatu referendum bergantung pada inisiatif Pemerintah Federal. Presiden Shagari kiranya akan mengizinkan pembentukan sejumlah negara bagian baru yang terbatas tetapi juga menandakan bahwa pembagian kembali harus berhenti sesudah itu.

Pemerintah Shagari kiranya dapat dinilai sebagai cukup konservatif tetapi nasionalis. Dalam bulan pertamanya sebagai presiden dia mengumumkan bahwa tidak akan ada perubahan dalam kebijaksanaan penghematan dan impor rezim militer sebelumnya. Dia juga menyatakan bahwa Nigeria akan tetap memainkan peranan yang aktif dalam politik internasional di Afrika, biarpun dia akan lebih berhati-hati daripada rezim sebelumnya, yang secara mendadak menghentikan suplai minyak untuk Chad dan Ghana sebagai tekanan politik dan mengancam akan juga menghentikan suplai minyak untuk Amerika Serikat kalau Washington mengakui "penyelesaian intern" Zimbabwe-Rhodesia.

## PENUTUP

Pemulihan pemerintahan sipil yang demokratis belum merupakan jaminan bahwa Nigeria akan mampu mengatasi konflik-konflik sosial atau melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan membagi keuntungan-keuntungan kepada rakyat banyak. Akan tetapi Nigeria kini mempunyai suatu peluang yang baik. Bagaimanapun juga Nigeria akan tetap merupakan negara yang paling penting di Afrika kulit hitam.



## Lampiran

## NIGERIA

1. Luas wilayah 923.768 km<sup>2</sup>
2. Jumlah penduduk sekitar 95 juta. Perkiraan ini didasarkan pada jumlah pemilih yang terdaftar oleh Komisi Pemilihan Federal pada Januari-Pebruari 1978, yaitu 47.710.680. Menurut Sensus 1963 pada tahun itu baru 55.710.054
3. GNP tahun 1977 US\$ 34,2 milyar
4. Sejarah
  - Merdeka dari Inggris tahun 1960
  - Kudeta militer I tahun 1965
  - Perang saudara tahun 1967-1970
  - Kudeta militer II tahun 1975 menjatuhkan rezim Gowon dan menunjuk Jenderal Murtala Muhammad sebagai gantinya
  - Pada tahun 1976 Jenderal Muhammad terbunuh dalam suatu usaha kudeta dan diganti oleh Jenderal Olusegun Obasanjo
  - Pada 1 Oktober 1979 rezim militer Jenderal Obasanjo digantikan oleh pemerintah sipil Shehu Shagari dari National Party of Nigeria (NPN) yang dipilih sebagai presiden
5. Sistem politik
  - Nigeria adalah suatu Republik Federal, terdiri dari 19 negara bagian dan 1 wilayah ibukota federal
  - Sistem multipartai dengan seorang Presiden Eksekutif yang kuat, mirip dengan pola pemerintahan Amerika Serikat. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan 4 tahun
6. Struktur pemerintahan federal
  - Presiden dengan wakil presiden dan kabinetnya
  - Senat 95 anggota, 5 dari masing-masing negara bagian
  - Dewan Perwakilan Federal 449 anggota
  - Kekuasaan Kehakiman yang independen dengan Mahkamah Agung di puncaknya
7. Struktur pemerintahan negara bagian
  - Gubernur
  - Majelis (Dewan Perwakilan Rakyat)
  - Kekuasaan Kehakiman
8. Partai-partai politik
  - a. National Party of Nigeria (NPN)
  - b. Nigerian People's Party (NPP)
  - c. Greater Nigerian People's Party (GNPP)
  - d. People's Redemption Party (PRP )
  - e. Unity Party of Nigeria (UPN)

# PROSPEK PEMERINTAHAN MAYORITAS ZIMBABWE PIMPINAN ROBERT MUGABE

Oct. Ovy NDOUK\*

## PENDAHULUAN

Dalam pemilihan umum yang diadakan di Zimbabwe (sebelumnya Rhodesia) tanggal 27-29 Pebruari 1980, partai ZANU (Zimbabwe African National Union) pimpinan Robert Mugabe berhasil memenangkan 57 kursi (63%) dari 80 kursi parlemen (House of Assembly) yang dipertarungkan, dan yang disediakan bagi golongan kulit hitam. Ini berarti suatu kemenangan mutlak. Rekan seperjuangannya dalam perang gerilya yang berlangsung selama tujuh tahun, Joshua Nkomo, yang memimpin Partai ZAPU (Zimbabwe African People Union), memenangkan 20 kursi, dan Partai UANC (United African National Council) yang dipimpin bekas PM Uskup Abel Muzorewa hanya memperoleh 3 kursi.

Jumlah partai yang ikut dalam pemilihan ini seluruhnya terdiri dari sembilan partai, namun yang merupakan kontestan utama adalah ketiga partai tersebut di atas, dan kenyataannya hanya ketiga partai itu yang memperoleh kursi parlemen. Sementara 20 kursi lainnya yang dijatahkan bagi golongan minoritas kulit putih (dari kursi parlemen yang seluruhnya berjumlah 100) seluruhnya dimenangkan oleh partai Front Rhodesia yang dipimpin bekas PM Ian Smith, yang pemilihannya telah dilaksanakan sebelumnya pada tanggal 14 Pebruari 1980. Adanya jatah bagi golongan minoritas kulit putih ini adalah sesuai dengan ketentuan yang telah dicapai dalam persetujuan di Wisma Lancaster, London, pada bulan Desember 1979, yang antara lain memberikan jaminan kepada minoritas kulit putih untuk menguasai 20 dari 100 kursi di parlemen, selama sedikitnya 7 tahun.

Hasil pemilihan umum yang diikuti oleh 93% dari sekitar 2,9 juta pendu-

---

\* Staf CSIS

duk yang berhak memilih, tampaknya merupakan pola sejarah yang terjadi di negara yang berjuang untuk memperoleh kemerdekaannya. Walaupun dalam kenyataannya tidak terdapat kerja sama yang baik antara dua sayap Front Patriotik yang terpecah yakni ZANU-pimpinan Mugabe, dan ZAPU-pimpinan Joshua Nkomo, mereka mempunyai tujuan yang sama. Dengan pemilihan umum ini maka lahirlah suatu negara Zimbabwe yang merdeka, bebas dari jajahan Inggris maupun dari rezim rasialis Ian Smith. Proses menuju kemerdekaan ini merupakan sesuatu yang unik, karena biasanya pemilihan umum dilakukan setelah suatu negara merdeka. Tetapi di Zimbabwe justru pemilihan umum sekaligus merupakan kemerdekaan nasional.

Dengan kemenangannya dalam pemilihan umum ini, Robert Mugabe telah terpilih menjadi perdana menteri baru Zimbabwe, dan sekaligus merupakan harapan bahwa hasil pemilihan umum itu merupakan titik awal masa damai di negara itu. Harapan ini diperkuat lagi dengan pernyataan dan tindakan Mugabe sendiri yang telah mengikutsertakan tokoh-tokoh kulit putih di dalam pemerintahannya yang baru, yang digambarkannya sebagai pemerintahan persatuan nasional. Kabinet yang diumumkan Mugabe telah mencerminkan apa yang telah diutarakannya dengan mengajak tokoh gerakan nasional Zimbabwe lainnya, Joshua Nkomo, dari Partai ZAPU, untuk ikut dalam pemerintahannya sebagai Menteri Dalam Negeri. Penduduk minoritas kulit putih juga diikutsertakan. Dua orang menteri kulit putih disertai tugas untuk memimpin Departemen Pertanian dan Departemen Perdagangan dan Industri.

Namun keberhasilannya dalam pemilihan yang mengantarkan Mugabe sebagai pemimpin Zimbabwe merdeka, sebenarnya juga merupakan awal dari suatu babak baru dalam sejarah negara Afrika itu, di mana Mugabe dihadapkan dengan berbagai masalah yang harus diatasinya dalam rangka menciptakan perdamaian dan persatuan nasional.

Dengan pengantar ini, penulis mencoba untuk membahas prospek dari pemerintahan mayoritas Zimbabwe pimpinan Robert Mugabe yang semula dikatakan sebagai seorang Marxis, namun kemudian mengubah kepribadian politiknya untuk bersikap lebih moderat dan pragmatis. Sebelumnya penulis akan mencoba untuk meninjau kembali secara singkat latar belakang historis Zimbabwe-Rhodesia sampai akhirnya memperoleh kemerdekaan.

## PROFIL SINGKAT ZIMBABWE-RHODESIA

Kekuasaan orang kulit putih yang telah memegang tampuk pemerintahan selama kurang lebih sembilan dasawarsa di Rhodesia secara resmi berakhir



tanggal 17 April 1980 tengah malam. Upacara penurunan bendera "Union Jack" (bendera Inggris) di Salisbury, yang digantikan dengan bendera Zimbabwe, menandai berakhirnya perang gerilya yang berlangsung selama tujuh tahun terakhir. Peristiwa yang bersejarah itu mengantarkan dan melahirkan suatu negara merdeka baru yang bernama Zimbabwe dengan ibukota Harare, yang sebelumnya bernama Salisbury. Peristiwa tersebut juga merupakan pengunduran diri terakhir kekuasaan Inggris dari Benua Afrika, di mana Gubernur Inggris Lord Christopher Soames menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Perdana Menteri baru Zimbabwe, Robert Mugabe, yang sebelumnya dikenal sebagai salah satu pemimpin gerilyawan pejuang nasional yang tergabung dalam Front Patriotik.

Zimbabwe, yang sebelumnya lebih dikenal dengan nama Rhodesia (Selatan), pertama kali diduduki oleh pemukim-pemukim kulit putih yang datang dari daerah selatan pada tahun 1890. Dua tahun kemudian Cecil John Rhodes, seorang kolonialis Inggris terkemuka, mengirimkan sejumlah orang kulit putih untuk tinggal di sana, sebagai bagian dari rencana Pemerintah Inggris yang bercita-cita untuk menyatukan wilayah-wilayah Afrika yang membentang dari selatan ke utara, dari Tanjung Harapan sampai ke Kairo. Negeri itu kemudian dinamakan Rhodesia, dan selanjutnya menjadi koloni Inggris yang mempunyai pemerintahan sendiri pada tahun 1923.<sup>1</sup>

Tahun 1953, Inggris membentuk Federasi Rhodesia dengan Nyasaland yang terdiri atas Rhodesia (Selatan), Rhodesia (Utara) dan Nyasaland, dalam suatu pemerintahan yang disebut Federasi Afrika Tengah (Central African Federation - CAF). Orang-orang Afrika kulit hitam tidak menghendaki federasi ini, karena dengan demikian pengawasan politik berada ditangan orang kulit putih. Oleh karena itu selama puluhan tahun, perkembangan politik di Rhodesia ditandai oleh politik rasialisme. Tahun 1963, federasi itu dibubarkan, dan setahun kemudian Rhodesia Utara dan Nyasaland menjadi negara merdeka tersendiri dengan nama Zambia dan Malawi, sedang Rhodesia Selatan menghilangkan kata "Selatan", dan mulai menuntut kedaulatan mutlak. Sementara itu, berdasarkan Konstitusi Rhodesia Selatan tahun 1961, golongan minoritas kulit putih masih terus memegang kekuasaan pemerintahan, meskipun Pemerintah Inggris mengusulkan agar diadakan perubahan dalam konstitusi negara itu yang memungkinkan orang kulit hitam mendapat kedudukan yang lebih tinggi dalam pemerintahan. Mereka menentang usul Inggris tersebut, dan bahkan pada tanggal 11 Nopember 1965, pemerintah minoritas kulit putih yang dipimpin Perdana Menteri Ian D. Smith, mengumumkan kemerdekaan sepihak Rhodesia yang melepaskan diri dari pemerintahan Inggris. Akan tetapi Pemerintah Inggris menolak

1 Lihat *Suara Karya*, 21 April 1980. Lihat juga Klaus Freiherr von der Ropp, "Zimbabwe-A Chance with Robert Mugabe", *Aussen Politik*, vol. 31, 2/80

mengakui kemerdekaan sepihak itu, dan menyatakan bahwa penduduk Afrika yang mayoritas harus diwakili di dalam parlemen dan harus dirintis jalan bagi pemerintahan mayoritas kulit hitam secara murni. Dan sebagai akibatnya, sejumlah besar negara dan juga Dewan Keamanan PBB (tahun 1966) memutuskan untuk memberlakukan sanksi ekonomi terhadap Rhodesia, termasuk larangan penjualan minyak. Meskipun demikian, negara itu dapat membangun perekonomian dan kekuatan militernya secara mengagumkan. Hal ini juga merupakan sebab utama mengapa usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa Rhodesia mengalami kegagalan.<sup>1</sup>

Tahun 1969, pemerintah minoritas kulit putih Rhodesia memberlakukan konstitusi baru dan kemudian membentuk Republik Rhodesia pada 2 Maret 1970. Pada bulan Nopember 1971, Pemerintah Inggris dan Rhodesia mencapai persetujuan mengenai usul penyelesaian sengketa (kemerdekaan) Rhodesia,<sup>2</sup> namun setahun kemudian persetujuan itu dilanggar karena meluasnya tantangan dari rakyat Afrika hitam, yang mulai melancarkan perang gerilya untuk menggulingkan pemerintah minoritas kulit putih.

## PROSES MENUJU KEMERDEKAAN

Sejak tahun 1972, gerilyawan pejuang nasionalis (Front Patriotik) pimpinan Joshua Nkomo dan Robert Mugabe, melancarkan kegiatannya menentang pemerintah minoritas kulit putih, dari sepanjang perbatasan negara tetangganya Zambia dan Mozambik.

Setelah suatu komisi yang dipimpin oleh Lord Pearce, yang ditunjuk oleh Pemerintah Inggris untuk meneliti pendapat semua golongan di Rhodesia mengenai usul-usul penyelesaian yang telah disetujui oleh Pemerintah Inggris dan Rhodesia, memperoleh kenyataan bahwa usul-usul itu tidak dapat diterima oleh orang-orang Rhodesia kulit hitam,<sup>3</sup> Pemerintah Inggris tidak melakukan usaha lebih lanjut untuk mencapai penyelesaian bilateral dengan Pemerintah Rhodesia. Inggris mendesak Pemerintah Rhodesia agar melakukan perundingan di antara mereka sendiri (secara intern) guna mencapai suatu penyelesaian sengketa, sebelum Pemerintah Inggris ikut mengambil bagian lagi dalam perundingan.<sup>4</sup>

---

1 *Ibid.*

2 Lihat *Africa South of the Sahara 1979-1980*, hal. 1158

3 *Ibid.*

4 Lihat Martyn Gregory, "The 1980 Rhodesian Election-A First-Hand Account and Analysis", *The World To Day*, Mei 1980



Jatuhnya pemerintah kolonial Portugis di Mozambik tahun 1974 telah mempengaruhi kaum gerilya Front Patriotik Rhodesia meningkatkan kegiatannya dalam usaha memaksa rezim minoritas kulit putih Ian Smith untuk menyerahkan kekuasaannya. Kenyataan ini merupakan peringatan bagi rezim minoritas kulit putih yang berkuasa. Tampaknya mereka juga sadar bahwa kebijaksanaan mereka untuk tetap berkuasa di negara itu tidak akan dapat terus dipertahankan untuk jangka waktu yang lama. Hal ini juga disadari oleh beberapa negara Barat yang memang merasa cemas dengan perkembangan yang terjadi di Rhodesia. Sebenarnya kecemasan negara-negara Barat itu terutama di dasarnya pada kenyataan bahwa seandainya penyelesaian masalah Rhodesia ditempuh dengan cara kekerasan, maka akhirnya kekuasaan orang kulit putih akan lenyap juga, dan akan digantikan oleh unsur-unsur radikal orang kulit hitam yang mungkin sekali akan bekerja sama dengan Uni Soviet. Dan dengan demikian pengaruh Uni Soviet akan semakin meluas di Benua Afrika.

Itulah sebabnya Amerika Serikat dan Inggris berusaha agar penyelesaian masalah Rhodesia ditempuh melalui jalan perundingan, walaupun pada hakekatnya mereka menyadari bahwa hasilnya akan sama juga, yakni terbentuknya pemerintah mayoritas kulit hitam, tetapi dengan perhitungan bahwa pemerintah mayoritas itu sedapat mungkin terdiri dari unsur-unsur yang lebih moderat.

Rencana perdamaian, yang disusun bersama oleh Inggris dan Amerika Serikat (Rencana Anglo - Amerika), pada akhir Agustus 1977 disampaikan oleh (bekas) Menlu Inggris Dr. David Owen dan (bekas) Duta Besar AS untuk PBB Andrew Young kepada pemimpin-pemimpin Afrika termasuk (bekas) PM Afrika Selatan, Voster, dan selanjutnya pada 1 September kepada pemimpin minoritas kulit putih Rhodesia PM Ian Smith, dengan desakan agar dipertimbangkan dan diterima. Rencana ini antara lain menyebutkan realisasi pemerintahan mayoritas kulit hitam dan suatu peralihan secara teratur dan damai selama 6 bulan, termasuk pemilihan umum (hak pilih umum bagi orang dewasa) atas dasar satu orang satu suara, pada akhir masa peralihan itu untuk memilih suatu pemerintah yang akan mengambil alih kekuasaan pemerintahan. Akan tetapi PM Ian Smith, yang saat itu memimpin pemerintahan minoritas kulit putih, menolak usul-usul rencana penyelesaian Anglo - Amerika itu, dan bahkan mengajukan rencananya sendiri. Rencana itu disebutnya sebagai "penyelesaian intern" Rhodesia, dengan pertimbangan bahwa masalah Rhodesia adalah masalah yang merupakan urusan rakyat Rhodesia sendiri, dan oleh karenanya harus diselesaikan oleh rakyat Rhodesia sendiri, tanpa campur tangan asing. Rencana ini juga antara lain berkisar pada pembentukan pemerintahan mayoritas melalui pemilihan umum, tetapi hak pilih terbatas pada mereka yang memenuhi syarat yang terlalu berat bagi kebanyakan



penduduk kulit hitam. Selain itu rencana ini juga terlalu banyak memberikan jaminan konstitusional bagi hak-hak golongan minoritas kulit putih. Angkatan bersenjata Rhodesia akan dipertahankan dan menjadi angkatan bersenjata Zimbabwe, dan bersama-sama dengan angkatan kepolisian terlepas dari bidang politik. Front Patriotik dengan tegas ditolak karena PM Ian Smith khawatir bahwa Rhodesia akan dikuasai oleh golongan Marxis. Sebaliknya PM Ian Smith mengajak pemimpin-pemimpin moderat seperti Uskup Abel Muzorewa, Ndabaningi Sithole dan pengikut-pengikutnya untuk bekerja sama. Dengan demikian akan muncul pemerintahan mayoritas di bawah pemimpin-pemimpin moderat itu, yang diharapkan didukung oleh rakyat, dengan perhitungan bahwa tanpa dukungan rakyat, para gerilyawan tidak akan dapat bertahan lama. Dan selain itu, negara-negara Afrika, khususnya negara-negara tetangganya, lambat laun akan mengakui juga pemerintahan mayoritas itu.<sup>1</sup>

Rencana Anglo - Amerika akhirnya gagal dilaksanakan, meskipun didukung oleh beberapa negara Afrika seperti "negara-negara garis depan" Tanzania, Mozambik, Botswana, Angola dan Zambia, dan kemudian juga oleh Dewan Keamanan PBB, karena PM Ian Smith tetap berkeras untuk mempertahankan rencananya sendiri. Dan bahkan untuk memperkuat kedudukannya, ia mengadakan pemilihan umum pada 31 Agustus 1977, di mana partainya Front Rhodesia memperoleh kemenangan 55 dari 66 kursi parlemen.<sup>2</sup>

Sementara itu tantangan-tantangan terhadap pemerintahannya terus berlangsung. Dari dalam negerinya sendiri, Front Patriotik terus meningkatkan perang gerilyanya, sedang dari luar negeri, banyak negara yang mengecam kebijaksanaan Pemerintah Smith. Menyadari bahwa pemerintahannya tidak dapat terus dipertahankan, maka Ian Smith mengadakan pendekatan dengan kelompok moderat kulit hitam agar mau bekerja sama. Setelah mengadakan perundingan, akhirnya mereka mencapai kata sepakat. Tanggal 3 Maret 1978, PM Ian Smith dan para pemimpin moderat kulit hitam yang terdiri atas Uskup Abel Muzorewa, Pendeta Ndabaningi Sithole dan Senator Jeremiah Chirau, menandatangani suatu persetujuan bersejarah yang membuka jalan bagi pemilihan umum nasional dan berakhirnya pemerintahan minoritas kulit putih. Persetujuan ini yang disebut sebagai "Persetujuan Penyelesaian Intern" Rhodesia, merupakan persetujuan konstitusional, yang antara lain menyebutkan bahwa Rhodesia akan diserahkan secara resmi kepada pemerintah mayoritas kulit hitam pada atau sebelum tanggal 31 Desember 1978, segera setelah konstitusi terbentuk, yang kemudian dilanjutkan dengan pemilihan umum. Dalam masa peralihan, Rhodesia dipimpin oleh Dewan Eksekutif

1 Lihat Kirdi Dipoyudo , "Antara Dua Rencana Perdamaian Rhodesia", *Suara Karya*, 5 Oktober 1977

2 Lihat *Indonesia dan Dunia Internasional 1978*, CSIS. Lihat juga *Africa Guide 1980*

yang terdiri atas pada penandatanganan persetujuan itu, yang secara bergiliran mengetuai Dewan Eksekutif tersebut.<sup>1</sup> Persetujuan ini dikecam oleh para pemimpin gerilya yang tidak diikutsertakan.

Setelah mengalami penundaan, pemilihan umum atas dasar satu orang satu suara dilaksanakan juga pada bulan April 1979 dan dimenangkan oleh Uskup Abel Muzorewa, yang kemudian menjadi perdana menteri kulit hitam pertama negara itu. Akan tetapi ia tidak mendapatkan pengakuan internasional, dan bahkan oleh Dewan Keamanan PBB Pemilu dinyatakan tidak sah, karena para gerilyawan tidak diikutsertakan. Para pemimpin gerilya, Joshua Nkomo dan Robert Mugabe, yang masing-masing berpangkalan di Zambia dan Mozambik, menuduh Muzorewa sebagai pengkhianat dan bertekad meneruskan perjuangan untuk merebut kekuasaan menyeluruh bagi kulit hitam dan menggulingkan apa yang mereka namakan pemerintah "boneka" Muzorewa.

Sementara itu, pada pertemuan pemimpin-pemimpin pemerintahan negara-negara Persemakmuran (Commonwealth) yang berlangsung di Lusaka, Agustus 1979, Pemerintah Inggris menyetujui sembilan point yang menyangkut masalah Rhodesia demi terwujudnya suatu pemerintahan mayoritas kulit hitam. Hal ini dituangkan dalam komunike bersama se usai pertemuan itu.<sup>2</sup>

Berawal dari pertemuan di Lusaka itu, Pemerintah Inggris mengundang semua pihak yang bersengketa di Rhodesia untuk menghadiri Konferensi Konstitusi mengenai Rhodesia. Dan untuk pertama kalinya selama sengketa berlangsung, semua pihak yang bersengketa di Rhodesia bersama-sama menghadiri suatu perundingan mengenai negaranya. Perundingan yang dipimpin oleh Menlu Inggris Lord Carrington itu dilaksanakan di Wisma Lancaster, London, dimulai 10 September 1979 dan berlangsung selama 15 pekan, dan akhirnya menghasilkan suatu persetujuan, setelah mengalami masa krisis terancam batal. Tanggal 12 Desember 1979, Rhodesia dinyatakan sebagai bagian dari Kerajaan Inggris. Tanggal ini merupakan hari berakhirnya kemerdekaan tidak sah Rhodesia yang diproklamasikan secara sepihak oleh Ian Smith tahun 1965. Sementara itu, Lord Soames, seorang diplomat Inggris ditunjuk sebagai Gubernur Inggris untuk Rhodesia, yang hanya akan mengatur dan menjalankan pemerintahan selama masa transisi sampai Pemilihan penuh Rhodesia. Dan pada 21 Desember 1979, pemimpin Front Patriotik, Joshua Nkomo dan Robert Mugabe, Uskup Abel Muzorewa, dan di pihak Inggris, Menlu Lord Carrington dan Wakilnya Ian Gilmour, menandatangani perjanjian perdamaian yang menandai berakhirnya

1 Lihat *Indonesia dan Dunia Internasional 1979*, CSIS

2 Lihat (Dokumen) Komunike Lusaka, *African Affairs*, vol. 79, no. 314, Januari 1980, hal. 1



pertumpahan darah di Rhodesia. Paket persetujuan itu antara lain meliputi gencatan senjata, yang mulai berlaku 28 Desember 1979, dan diawasi kurang lebih 1.300 pasukan monitor gencatan senjata Persemakmuran yang berintikan pasukan Inggris, Australia, Selandia Baru, Fiji dan Kenya; serangkaian peraturan masa peralihan menjelang Pemilu Pebruari 1980; konstitusi baru; dan pembentukan negara Zimbabwe-Rhodesia merdeka yang dikuasai oleh golongan mayoritas kulit hitam.<sup>1</sup>

Segera setelah ditandatanganinya persetujuan damai tersebut Dewan Keamanan PBB mengumumkan pencabutan sanksi-sanksi ekonomi terhadap Rhodesia (yang mulai berlaku 6 Nopember 1966) dan menyerukan pemberian bantuan segera untuk membangun kembali Rhodesia.<sup>2</sup> Sebelumnya Amerika Serikat dan Australia telah mencabut sanksi ekonominya terhadap Rhodesia, karena tujuan dari sanksi itu telah tercapai.<sup>3</sup> Dengan demikian tampak bahwa keberhasilan diplomatik Pemerintah Inggris yang menghasilkan persetujuan Wisma Lancaster itu disambut baik oleh masyarakat internasional. Oleh karena mengikutsertakan semua pihak yang bersengketa di Rhodesia, maka proses penyelesaian sengketa menuju kemerdekaan dengan pemerintahan mayoritas kulit hitam dapat terwujud. Dan dengan landasan ini terbentuklah suatu negara Zimbabwe merdeka dan berdaulat, di mana mayoritas kulit hitam akhirnya memegang kekuasaan untuk mengatur dan menjalankan pemerintahan.

## MASALAH-MASALAH YANG DIHADAPI ZIMBABWE SETELAH MERDEKA

Tugas utama Robert Mugabe setelah berhasil menang dalam pemilihan umum dan kemudian menjadi Perdana Menteri baru Zimbabwe merdeka, adalah menggalang persatuan antara semua golongan dan bekerja sama bahu-membahu, tanpa rasa curiga, menuju suatu negara Zimbabwe merdeka yang maju.

Sebagai pemimpin dari suatu negara yang baru merdeka, Robert Mugabe menghadapi cukup banyak masalah sulit yang harus diatasinya. Hal ini antara lain karena Partai ZANU yang dipimpinnya belum begitu berpengalaman dalam menjalankan kendali pemerintahan, dan tampilnya pemerintahannya itu menyebabkan keluarnya orang-orang kulit putih (Rhodesia) dari negara itu yang dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan ekonomi.

1 Lihat *Kompas*, 12 dan 13 Desember 1979. Lihat juga Klaus Freiherr von der Ropp, "Zimbabwe-A Chance with Robert Mugabe", *Aussen Politik*, vol. 31, 2/80

2 Lihat *Antara*, 22 Desember 1979/B

3 Lihat *Antara*, 19 Desember 1979/A

Setelah hasil-hasil pemilihan umum diumumkan pada 4 Maret 1980, Robert Mugabe yang diminta oleh Gubernur Inggris, Lord Soames untuk membentuk pemerintahan Zimbabwe, membentangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahannya, mulai dari nonblok dalam urusan luar negeri hingga rencana-rencana ekonomi yang moderat di dalam negeri. Ia menyatakan menyetujui nasionalisasi dengan ganti kerugian atas tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan atau tanah-tanah yang dikuasai tuan tanah yang bertempat tinggal di lain tempat, sehingga dapat dimulai program pembagian kembali tanah, sebagaimana telah dijanjikannya kepada para pendukungnya. Dia menerima landasan kapitalis bagi perekonomian negara dengan perubahan secara bertahap tanpa penyitaan harta benda pribadi atau nasionalisasi penuh. Mengenai pertahanan ia menyerukan bersatunya kekuatan-kekuatan yang bersaing menjadi suatu tentara Zimbabwe baru. Ia juga menyerukan kerukunan kembali dan akan berusaha menjamin rasa aman bagi setiap orang baik yang menang maupun yang kalah. Sedang mengenai urusan-urusan luar negeri ia menyatakan bahwa Zimbabwe akan menjadi negara nonblok dengan sahabat-sahabatnya di antara negara-negara NATO dan Pakta Warsawa. Zimbabwe akan menjadi anggota Persemakmuran, anggota Gerakan Non-Blok dan anggota PBB, dan akan hidup berdampingan secara damai dengan Afrika Selatan.<sup>1</sup>

Dari pandangan-pandangan yang telah dibentangkannya itu jelas bahwa Robert Mugabe telah mengisyaratkan suatu strategi nasional yang luas dari negaranya. Tampaknya ia menyadari bahwa tanggung jawab nasional dari masa depan kemerdekaan itu harus ditegakkan atas dasar persatuan nasional, tanpa membedakan golongan dan suku.

Oleh karena itu adalah sangat bijaksana bahwa Robert Mugabe pada tahap awal dari masa kemerdekaan negaranya mengajak rekan seperjuangan dan sekaligus juga saingannya, Joshua Nkomo, untuk berkoalisi, walaupun sebenarnya hal ini tidak perlu karena Mugabe mempunyai mayoritas mutlak dalam parlemen. Dari 23 kursi dalam kabinetnya, empat diberikan kepada fraksi Nkomo, termasuk jabatan Menteri Dalam Negeri yang dijabat oleh Joshua Nkomo sendiri yang juga membawahi Dinas Kepolisian. Tampaknya dengan cara ini Mugabe berusaha untuk menyingkirkan perpecahan yang mungkin akan timbul di masa mendatang. Di lain pihak Mugabe juga mengikutsertakan golongan minoritas kulit putih yang sebelumnya merupakan musuhnya. Seperti kita lihat di atas, dua orang menteri kulit putih disertai tugas memimpin Departemen Pertanian dan Departemen Perdagangan dan Industri.

---

<sup>1</sup> Lihat H.M.L. Beri, "A New Phase in Rhodesia", *Strategic Analysis*, vol. III, no. 12, Maret 1980. Lihat juga *Antara*, 5 Maret 1980



Dari susunan kabinennya ini jelas tercermin apa yang digambarkan Mugabe sebagai pemerintahan persatuan nasional, oleh karena persatuan nasional itu merupakan landasan utama dari kemerdekaan yang telah dicapai. Dan dengan langkah pertamanya itu tampak bahwa Mugabe telah berhasil mempersatukan semua golongan, setidaknya-tidaknya pada tahap awal dari kemerdekaannya.

Untuk memelihara ketenteraman dan mungkin juga untuk menghilangkan rasa curiga kelompok minoritas kulit putih yang pada saat-saat terakhir menjelang kemerdekaan Zimbabwe mengancam akan meninggalkan negara itu, Mugabe memberikan jaminan bahwa semua hak mereka akan tetap diberikan. Pegawai Negeri yang sebagian terbesar adalah orang-orang kulit putih masih tetap diperlukan sebagaimana adanya dan berhak atas pensiun di hari tua. Malahan untuk lebih meyakinkan mereka, Mugabe juga mengumumkan bahwa Letnan Jenderal Peter Walls, panglima militer kulit putih, akan tetap memimpin tentara nasional Zimbabwe, yang antara lain mencakup kesatuan-kesatuan gerilya yang sebelumnya diperangi olehnya. Janji ini tampaknya dipenuhinya, namun di lain pihak partainya yang berkuasa dalam parlemen banyak membuat perubahan-perubahan di negara itu, termasuk menghapus hari libur tradisional orang kulit putih, berbagai pengadilan, serta pelayanan umum lainnya yang berorientasi ke Barat. Kenyataan ini menimbulkan keceemasan di kalangan minoritas kulit putih sehingga banyak di antaranya meninggalkan negara itu.

Eksodus orang kulit putih ini sebenarnya telah terjadi sejak Robert Mugabe terpilih sebagai Perdana Menteri Zimbabwe. Ribuan orang kulit putih meninggalkan negara itu selama tiga bulan pertama pemerintahan Mugabe. Pada mulanya kepergian orang-orang kulit putih ini sebenarnya hanya karena kekhawatiran mereka terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan mereka hadapi dalam masa pemerintahan Mugabe yang sebelumnya dikatakan sebagai seorang Marxis. Namun rupanya Mugabe menyadari kekhawatiran mereka itu, sehingga jauh sebelumnya ia menyerukan persatuan nasional dan kerukunan antar golongan dalam suatu Zimbabwe yang merdeka. Ia memberikan jaminan bagi hak-hak orang kulit putih sambil menganjurkan ditempuhnya jalan campuran antara sosialisme dan kapitalisme dalam upaya untuk menahan perginya seperempat juta orang kulit putih yang mempunyai ketrampilan tertentu, dan yang diperlukannya dalam membangun negaranya, agar perekonomian yang bertumpu pada pertambangan dan pertanian tetap terpelihara. Di samping itu ia juga ingin memperbaiki posisi tujuh juta orang kulit hitam sebagaimana telah dijanjikannya sebelum pemilihan.

Tampaknya seruan persatuan nasional dan rekonsiliasi serta jaminan-jaminan yang diberikan Mugabe sedikit mengubah sikap golongan minoritas

kulit putih, untuk lebih baik menunggu sambil melihat perkembangan lebih lanjut. Namun keadaan ini tidak berlangsung lama, karena sejumlah besar orang kulit putih meninggalkan Zimbabwe. Pada bulan Juli 1980 saja sekitar 1.600 orang (sebagian besar kulit putih) meninggalkan negara itu menuju Afrika Selatan. Salah satu alasan kepergian mereka itu pada dasarnya hanya karena kuatir dengan masa depan mereka di bawah pemerintahan Robert Mugabe.<sup>1</sup> Di samping itu, mereka menyadari bahwa pemerintah baru lambat-laun akan menguasai seluruh struktur yang sebelumnya didominasi oleh orang-orang kulit putih, sehingga menghilangkan harapan-harapan orang kulit putih untuk hidup lebih baik daripada sebelumnya. Cara pemimpin-pemimpin baru berpidato "anti imperialis", yang disiarkan melalui TV dan radio, dan bahkan standar penggunaan sebutan "sahabat" untuk menyebut anggota-anggota parlemen kulit hitam, telah mencemaskan banyak orang kulit putih. Hal-hal seperti ini dan mungkin juga beberapa hal lain yang tidak menyenangkan dapat mengakibatkan kepergian orang-orang kulit putih. Mugabe mengetahui bahwa dalam waktu kira-kira lima tahun mendatang, karena satu dan lain hal, kemungkinan banyak orang kulit putih akan meninggalkan negara itu.<sup>2</sup>

Masalah ini kiranya masih terlalu sulit dipecahkan oleh Mugabe, setidaknya untuk sementara ini. Jaminan yang diberikan ternyata belum cukup untuk menahan kepergian orang-orang kulit putih itu. Namun jika keadaan ini terus berlanjut, akibatnya akan menyulitkan perekonomian negara itu. Dan kabarnya Zimbabwe memang sedang mengalami kesulitan tenaga trampil untuk mengisi kekosongan ratusan lapangan pekerjaan yang ditinggalkan oleh orang-orang kulit putih. Tenaga-tenaga yang ada tampaknya belum mampu menggantikan kedudukan mereka,<sup>3</sup> Oleh karena sebelumnya minoritas kulit putih mendominasi sektor-sektor penting dalam perekonomian negara itu. Mereka yang telah terbiasa menikmati hidup mewah memang terlalu sulit menerima kenyataan di negara yang baru merdeka itu. Salah satu faktor yang mungkin juga menyebabkan kepergian orang-orang kulit putih itu adalah perombakan sistem perpajakan yang lama oleh pemerintah baru. Pajak penjualan yang selama pemerintahan minoritas kulit putih mencapai 15% diturunkan menjadi 5%. Khusus untuk barang-barang kebutuhan pokok sehari-hari, pajak penjualannya dihapuskan, sedang untuk barang-barang mewah termasuk tembakau, rokok dan minuman keras dinaikkan 5%. Sebaliknya pajak pendapatan dinaikkan 5%. Kebijakan ini disambut dengan rasa tidak puas oleh masyarakat minoritas kulit putih, karena mereka yang paling

---

1 Lihat *The Straits Times*, 23 September 1980

2 Lihat "Zimbabwe: Mugabe's Headaches", *Africa Confidential*, 4 Juni 1980

3 Lihat *Kompas*, 23 Juni 1980



terkena kebijaksanaan ini. Sebaliknya masyarakat kulit hitam menyambut baik karena mereka diuntungkan.<sup>1</sup>

Sementara masalah eksodus orang kulit putih ini belum terpecahkan, PM Robert Mugabe menghadapi masalah lain yang mungkin dapat dikatakan sebagai "benih perpecahan" dalam tubuh kabinet koalisinya. Hal ini diawali dengan timbulnya pemberontakan di wilayah Zimbabwe bagian tengah (Juni 1980) yang kemudian berhasil diatasi oleh angkatan bersenjata Zimbabwe baru. PM Robert Mugabe menuduh bahwa yang memberontak itu adalah bekas gerilya pimpinan Joshua Nkomo. Akan tetapi Joshua Nkomo membantah tuduhan itu dan sebaliknya menganggap pernyataan Mugabe itu sebagai suatu penghinaan terhadap dirinya. Ia menyatakan bahwa orang-orang dari partainya tidak pernah menghina partai pemerintah. Pemberontak adalah orang-orang yang disiksa oleh para gerilya ZANLA (Tentara Pembebasan Nasional Afrika Zimbabwe - sayap militer kelompok gerilya ZANU pimpinan Mugabe), dan penyiksaan itu masih terus berlangsung.<sup>2</sup> Keretakan juga mulai terbuka ketika PM Robert Mugabe kembali dari KTT Organisasi Persatuan Afrika dan Joshua Nkomo mengecamnya karena dia tidak diikutsertakan. Akan tetapi menurut para pengamat, kecaman Joshua Nkomo itu merupakan puncak dari ketidakpuasannya, karena selama menjalankan roda pemerintahan yang baru berjalan beberapa bulan itu partainya merasa hanya diberi peran kecil saja, dan keputusan-keputusan utama diambil oleh Komite Sentral partai Mugabe, dan bukannya oleh kabinet di mana duduk beberapa orang dari fraksi Nkomo.<sup>3</sup> Jika apa yang digambarkan oleh para pengamat tersebut benar, maka hal itu bisa berarti bahwa kabinet koalisi Mugabe hanya merupakan nama di atas kertas saja. Kehadiran fraksi Nkomo dalam kabinet tampaknya hanya merupakan sebagian dari sikap tenggang rasa Mugabe terhadap rekan seperjuangannya dalam perang gerilya. Keinginan Nkomo untuk berbicara lebih banyak dalam percaturan politik di negara itu tampak sangat terbatas pada ruang lingkup yang kecil di tengah kekuasaan mayoritas partai Mugabe. Timbulnya rasa tidak puas ini mungkin dapat dikatakan telah berawal dari saat pembentukan kabinet. Sebelum pembentukan kabinet secara resmi diumumkan, telah tersiar berita bahwa Joshua Nkomo kemungkinan besar akan duduk sebagai Menteri Pertahanan dalam kabinet Mugabe, suatu jabatan penting nomor dua setelah Perdana Menteri. Dan adalah keinginan Nkomo untuk duduk sebagai Menteri Pertahanan dalam kabinet itu. Akan tetapi kenyataannya portofolio ini dirangkap oleh PM Mugabe, dan Nkomo disertai tugas untuk memimpin Departemen Dalam Negeri, yang juga membawahi Dinas Kepolisian. Tindakan Mugabe ini tampaknya dimaksudkan

---

1 Lihat, *Kompas*, 21 April 1980

2 Lihat *Kompas*, 30 Juni 1980

3 Lihat *Kompas*, 9 Juli 1980



agar secara bersama mereka dapat membina keamanan dan ketenteraman Zimbabwe merdeka. Dan jika kini muncul "ketidakpuasan" itu, maka ini bisa berarti bahwa benih perpecahan antara keduanya telah mulai ditaburkan. Jika hal ini terus berlanjut, bukan tak mungkin benih itu akan tumbuh menjadi bahaya yang mudah mendatangkan bencana. Dan sehubungan dengan adanya kemungkinan tersebut perlu dicatat, bahwa sebagian kaum gerilya pengikut Joshua Nkomo secara *de facto* telah diintegrasikan dalam tentara nasional Zimbabwe baru.

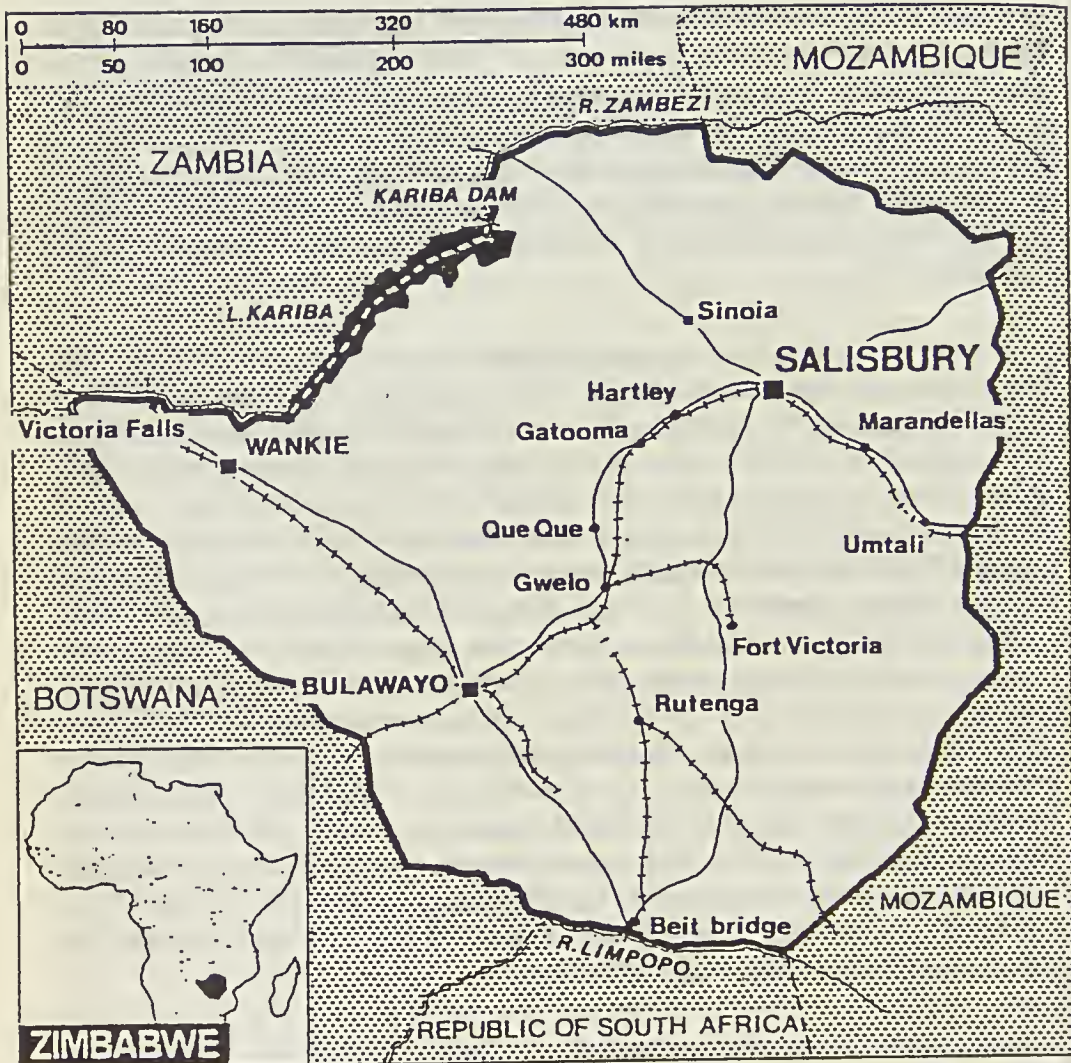
Unsur lain yang kiranya juga merupakan masalah yang mengganggu kelancaran pemerintahan mayoritas kulit hitam ini adalah penempatan kembali bekas gerilya dari kekuatan dua sayap Front Patriotik, yang jumlahnya mencapai sekitar 30.000 orang, dalam suatu komando tentara nasional Zimbabwe. Sebagian di antaranya telah diintegrasikan ke dalam tentara nasional, dan hal itu masih terus dilakukan, sedang sebagian lainnya diusahakan (secara sukarela?) agar kembali ke dalam masyarakat biasa dengan dibekali semacam imbalan tertentu (pesangon). Proses pengintegrasian gerilyawan-gerilyawan tampaknya berjalan cukup lancar, walaupun belum selesai dan masih merupakan beban bagi pemerintah. Yang mungkin perlu mendapat perhatian khusus dari Pemerintah Mugabe adalah bekas gerilya yang dikembalikan ke dalam masyarakat, oleh karena mereka ini mungkin saja dapat menimbulkan kesulitan bagi pemerintah pada masa mendatang. Pertama, mereka mungkin merasa tersisih dari rekan-rekan seperjuangan, dan kedua, jika lapangan pekerjaan tidak cukup atau tidak sesuai dengan apa yang mereka harapkan kemungkinan besar akan timbul rasa tidak puas. Dalam keadaan seperti ini mereka akan mudah terpengaruh dan menciptakan suatu keadaan yang bisa mendatangkan kesulitan bagi pemerintah.

Sementara itu Letnan Jenderal Peter Walls, yang semula diminta oleh Mugabe untuk tetap menduduki posisinya sebagai Panglima Angkatan Bersenjata Zimbabwe, diusir oleh Pemerintah Mugabe. Pengusiran terjadi ketika ia (Walls) di Inggris. Ia dilarang kembali ke Zimbabwe karena pernyataannya bahwa ia pernah mencoba melakukan kudeta terhadap pemerintah resmi. Ian Smith yang baru terpilih kembali sebagai Ketua Partai Front Rhodesia (kulit putih) mengecam tindakan pengusiran Pemerintah Mugabe itu.<sup>1</sup> Sebegitu jauh belum ada penegasan resmi dari Pemerintah Mugabe tentang kebenaran berita ini. Namun jika berita itu benar, mungkin ini merupakan salah satu tindakan Mugabe untuk mulai mengurangi peranan orang kulit putih di Zimbabwe, terutama dalam tubuh angkatan bersenjata, untuk mencegah kemungkinan usaha kudeta.

---

1 Lihat *Kompas*, 30 September 1980

## ZIMBABWE



Diambil dari *Africa Guide 1980*

## KESIMPULAN

Perkembangan di Zimbabwe merupakan kejadian positif yang terjadi di tengah berbagai pergolakan di Benua Afrika. Dari perang yang meminta banyak korban ke perjanjian perdamaian lewat meja perundingan dan pemilihan umum yang melahirkan suatu negara Zimbabwe merdeka.

Langkah-langkah kebijaksanaan PM Robert Mugabe pada tahap awal dari kemerdekaan Zimbabwe jelas bertujuan untuk mengadakan konsolidasi ke dalam dengan mengurangi pihak yang berposisi dan merangkul sebanyak mungkin teman dan pendukung.



Pandangannya yang jauh ke depan telah mengubah sikap dan kepribadian politiknya. Sikap Mugabe yang semula militan, radikal dan Marxis (lebih berorientasi ke RRC daripada Uni Soviet), seperti para pemimpin di Angola dan Mozambik, berubah menjadi lebih moderat dan pragmatis, karena alasan taktis dan praktis. Ia menerima kenyataan Zimbabwe, dan sebagai seorang pemimpin yang bertanggung jawab atas pemerintahan negara, ia memilih untuk bertindak lebih bijaksana daripada ketika masih dalam kedudukan sebagai oposisi. Sikap ini banyak didorong oleh pengalaman negara tetangganya seperti Mozambik, yang ingin konsekuen radikal, akan tetapi akibatnya situasi dalam negeri menjadi berantakan. Angola, yang memencilkan diri berdasarkan komunisme, terancam bangkrut. Mugabe rupanya menyadari bahwa kalau dia memaksakan sikap politiknya yang tak kenal kompromi, kemungkinan besar akan timbul kekacauan dan bentrokan senjata, terutama jika kepentingan-kepentingan orang kulit putih terancam. Oleh karenanya ia lebih mengutamakan perdamaian dan persatuan nasional. Dorongan semangat nasionalisme bangsa itu sendiri merupakan salah satu faktor pokok dalam perubahan sikap Mugabe.

Munculnya beberapa masalah di dalam negeri merupakan tantangan dan juga ujian bagi Pemerintah Mugabe yang baru berumur beberapa bulan itu. Sikap kompromi kiranya akan lebih menguntungkan untuk mengatasi masalah-masalah itu.

Masa depan Zimbabwe kiranya akan cerah, jika pemerintahan Mugabe tetap mempertahankan sikap dan pandangannya yang telah lebih moderat dan pragmatis itu. Dengan sistem perekonomian yang terbuka, menerima pinjaman dan investasi dari negara-negara Barat, dan dengan sumber-sumber daya alamnya yang kaya Zimbabwe dapat berkembang menjadi negara yang makmur di antara negara-negara tetangganya yang beraliran Marxis. Dan sikap toleran terhadap minoritas kulit putih mungkin akan banyak pengaruhnya terhadap bantuan negara-negara Barat dan organisasi-organisasi internasional lainnya, di mana suara negara-negara Barat masih dominan.

Salah satu hal lagi yang kiranya perlu mendapat perhatian Pemerintah Mugabe adalah Komite Sentral partainya yang berkuasa yang kabarnya memegang peranan yang lebih besar untuk mengambil keputusan-keputusan utama daripada kabinet. Jika benar, hal itu lambat laun akan banyak berpengaruh atas keutuhan kabinet koalisinya, terutama posisi anggota kabinet dari fraksi Joshua Nkomo. Namun untuk sementara masih sulit mengatakan, bagaimana sebenarnya posisi partai yang berkuasa itu dalam hubungan dengan kebijaksanaan pemerintah. Apakah ini berarti sama dengan posisi Partai Komunis Cina di RRC sebelum ada pemisahan yang jelas antara partai dengan pemerintah? Hal ini masih memerlukan penelitian lebih lanjut.

# FOKUS ATAS TANDUK AFRIKA\*

## PENDAHULUAN

Seperti Indocina, Tanduk Afrika menunjukkan adanya kemungkinan bahwa dua negara yang menganut sosialisme dalam suatu versi Marxis-Leninis berperang satu sama lain; selain itu salah satu dari negara-negara ini bertempur melawan gerakan-gerakan pembebasan Marxis-Leninis yang kadang-kadang bertarung satu sama lain. Dan seperti di Indocina, pendapat mengenai "perang yang diwakilkan" (proxy war) sangat menyesatkan, karena akar-akar konflik sekarang ini jauh mendahului konstelasi kekuatan-kekuatan di gelanggang dunia sekarang ini. Dalam banyak segi lain, keadaan di Tanduk Afrika jauh lebih unik, serta sukar dikaji lewat paralel-paralel. Karena itu perlu diberikan suatu ikhtisar sepiantas mengenai bermacam-macam tingkat latar belakang, sebelum membahas kemungkinan-kemungkinan penyelesaiannya.

## NASIB ETHIOPIA

Selama berabad-abad, Abessinia atau Ethiopia kurang lebih adalah suatu negara kesatuan, yang pusat politiknya telah berpindah antara bangsa Amharik Kristen dan bangsa Tigrean dan jangkauan kekuasaannya sedikit banyak telah meluas, tergantung pada kekuatan kerajaan pusat dan kekuatan saingan-saingan seperti orang-orang Arab, Turki, Portugis, Mesir dan terakhir negara-negara kolonial Eropa. Ethiopia adalah satu-satunya negara di Afrika yang berhasil mempertahankan kemerdekaannya dengan mengalahkan usaha Mesir untuk mengurungnya pada tahun-tahun 1870-an dan usaha Italia menaklukkannya pada tahun 1896.

---

\* Disadur dari Hakan Wiberg, "Focus on: The Horn of Africa", dalam *Journal of Peace Research*, no. 3, vol. XVI, 1979, hal. 189-195, oleh Alfian MUTHALIB



Setelah itu ditandatangani perjanjian-perjanjian dengan Italia, Perancis dan Inggris, untuk menentukan perbatasan-perbatasan dengan negara-negara ini. Sebagai akibatnya Ethiopia terkurung daratan, sedangkan Italia menguasai Eritrea dan negara-negara Eropa membagi pantai Somalia antara mereka, sekalipun sementara ketentuan menjamin jalan ke laut bagi perdagangan Ethiopia. Meskipun menghilangkan kedaulatan Ethiopia atas beberapa daerah pantai dan beberapa bagian Eritrea, perjanjian itu juga mendatangkan keuntungan bagi Ethiopia, yaitu diakuinya kemerdekaan Ethiopia maupun ekspansinya ke selatan dalam rangka menangkis berbagai usaha penaklukan asing.

Setelah masa selingan Italia berakhir, kedaulatan atas Ethiopia dikembalikan kepada Haile Selassie pada tahun 1941. Tetapi Inggris tetap menguasai beberapa wilayah Somali di selatan untuk beberapa tahun, sebelum menyerahkan kekuasaan ini kembali kepada Ethiopia dan secara demikian memulihkan pembatasan negara seperti ditetapkan oleh perjanjian terdahulu dan masih membiarkan penentuan perbatasan mereka terbuka terhadap beberapa penjelasan-penjelasan. Eritrea diperintah oleh Inggris sampai tahun 1952 ketika PBB memutuskan untuk menyatukannya dengan Ethiopia dalam suatu federasi, yang akhirnya membawa kepada aneksasi sepihak pada tahun 1962.

Adalah diluar jangkauan artikel ini untuk menilai sarana-sarana dan hasil-hasil perubahan-perubahan sosial intern yang terjadi di Ethiopia sejak jatuhnya rezim kerajaan tahun 1974. Dari sudut pandangan tertentu ini mungkin dilihat sebagai kedangkalan, tetapi alasan tiadanya penilaian tersebut sangat sederhana: apapun sifatnya pemerintah yang berkuasa di Ethiopia sekarang ini, konflik-konfliknya tetap berlangsung antara usaha Ethiopia untuk mempertahankan keutuhan wilayahnya dan kekuasaan pusat yang kuat dan ambisi penentuan diri di Ogaden dan Eritrea. Demikianpun perwujudan dari konflik-konflik ini dalam pertarungan senjata.

## NASIB BANGSA SOMALI

Kalau Ethiopia selama ini adalah satu negara dengan banyak bangsa, maka orang-orang Somali adalah satu bangsa di bawah beberapa negara. Ketika orang-orang Eropa satu abad yang lalu mulai membangun daerah-daerah pengaruh mereka dengan perjanjian-perjanjian protektorat, mereka harus berhubungan dengan banyak penguasa di daerah-daerah pantai Tanduk. Beberapa dari penguasa-penguasa ini tunduk kepada Mesir, Turki atau Ethiopia, sedangkan lain-lain adalah vasal sultan-sultan pedalaman atau merdeka; dan pada umumnya adalah soal penafsiran, sejauh mana kedaulatan atau kevasalan itu hanya nominal belaka. Kasus utama perlawanan bersenjata

terjadi di Ogaden, di mana Mohammed Abdille Hassan memimpin perang melawan penyerbu-penyerbu Inggeris, Italia dan Ethiopia selama dua dekade pertama abad ini. Pembagian bangsa Somali itu dilambangkan dengan lima ujung bintang di bendera Somalia.

Setelah perang, Somaliland Itali dijadikan suatu perwakilan PBB di bawah pemerintahan Italia. Seperti Somaliland Inggeris, negeri ini mendapat kemerdekaan pada tahun 1960, ketika kedua wilayah itu bergabung untuk membentuk Republik Somalia.

Ujung bintang yang ketiga mewakili penduduk Somali distrik perbatasan utara Kenya. Pada tahun 1962 menurut laporan suatu komisi Inggeris mayoritasnya lebih senang bergabung dengan Somalia, tetapi ambisi Inggeris untuk mempertahankan hubungan baik dengan Pemerintah Jomo Kenyatta lebih berat. Penggabungan dengan Kenya pada tahun 1963 mengobarkan empat tahun pemberontakan bersenjata di mana para pemberontak mendapat bantuan dari Mogadishu sampai yang terakhir ini berusaha memperbaiki hubungannya dengan Kenya. Ujung bintang yang keempat menunjuk pada koloni Eropa terakhir di tanah Afrika. Perbatasan-perbatasan Somaliland Perancis ditetapkan pada tahun 1897 dan negeri ini mencapai kemerdekaan sebagai Republik Djibouti tahun 1977, setelah sepuluh tahun sebelumnya diberi nama baru Wilayah Perancis Afar dan Issa. Tetapi pasukan Perancis tetap berada di sana. Penduduknya yang berjumlah kira-kira 200.000 jiwa dibagi sama antara orang-orang Issa Somali dan orang-orang Afar bukan Somali - lebih banyak orang Afar bukan Somali di Ethiopia - dan Perancis berusaha mengadu kelompok-kelompok ini satu sama lain.

Separuh perdagangan luar negeri Ethiopia diangkut dengan kereta api antara Addis Ababa dan Djibouti, sehingga negara ini menjadi sangat penting bagi Ethiopia; dalam kenyataan Haile Selassie berusaha membujuk Perancis untuk menyerahkan wilayah ini kepadanya.

Ujung yang kelima melambangkan penduduk Somali di Ogaden dan di beberapa bagian Ethiopia yang lain. Sekitar tahun 1891 Maharaja Manelik menyerbu Ogaden. Menyusul beberapa langkah diplomasi antara Inggeris dan Italia, maka pemilikannya diakui dalam suatu perjanjian rahasia tahun 1897, yang juga mengakui hak-hak orang Somali untuk melintasi perbatasan untuk mencari sumber air dan menggembala ternak seperti dilakukan banyak penduduk Somaliland Inggeris. Kehadiran Ethiopia di wilayah ini lama terbatas pada suatu garnisun di kota Harrar yang sebelumnya merdeka dan pengumpulan pajak. Setelah kekalahan Mussolini, Inggeris mengambil alih pemerintahan sambil menolak Pemerintah Ethiopia, dan penduduk mengadakan mobilisasi di bawah kepemimpinan Liga Pemuda Somali (Somali Youth



League). Akhirnya Pemerintah Inggris menghindari tekanan-tekanan politik dengan melepaskan rencana mempersatukan Ogaden dengan daerah-daerah pantai dan menyerahkan kekuasaan kepada Ethiopia pada tahun-tahun 1948 dan 1954. Sesudah itu Liga Pemuda Somali dilarang dan ditindas. Menyusul kemerdekaan Somalia di sana-sini berkobar perang gerilya di bawah pimpinan Front Pembebasan Somali Barat (Western Somali Liberation Front) yang menimbulkan bentrokan-bentrokan bersenjata antara Somalia dan Ethiopia pada tahun 1963-1964. Perang gerilya itu muncul lagi sesudah rezim kerajaan ditumbangkan dan bahkan meningkat pada tahun-tahun berikutnya ketika menjadi jelas bahwa rezim yang baru tidak bersedia memberikan penentuan nasib sendiri sama seperti yang lama. Keberhasilan gerakan Front Pembebasan Somali Barat (WSLF) ini mendatangkan eskalasi pada pertengahan tahun 1977 dengan usaha Ethiopia untuk merebut kembali wilayah ini, intervensi Somalia mendukung gerakan Front Pembebasan Somali Barat (WSLF) dan kekalahan ditangan tentara Ethiopia yang dipersenjatai secara lengkap oleh Uni Soviet dan dipimpin oleh penasehat-penasehat Soviet serta Kuba. Setelah tentara Somalia ditarik mundur, Front Pembebasan Somali Barat (WSLF) kembali melancarkan perang gerilya. Adalah sukar untuk memperkirakan sejauh mana penguasaan Ethiopia di luar kota-kota penting. Sekalipun penting untuk membedakan antara perjuangan Somali untuk mencapai penentuan nasib sendiri dan ambisi teritorial negara Somalia, batas antara kedua isu ini sangat sukar ditarik. Konstitusi yang berlaku sebelum pembentukan rezim militer tahun 1969 menyerukan penyatuan bangsa Somali dalam suatu negara, biarpun dengan cara hukum dan damai. Komitmen ini dalam program partai tahun 1976 tidak lagi disebutkan.

Namun ambisi-ambisi Somalia dan peranannya telah mendapat interpretasi yang berbeda-beda, tergantung pada siapa yang memberikannya. Menurut sumber-sumber Somali, Republik Demokrasi Somalia tidak mempunyai ambisi-ambisi wilayah, dan Front Pembebasan Somali Barat (WSLF) adalah suatu organisasi independen yang memperjuangkan penentuan diri bagi bagian-bagian Somali Ethiopia. Penafsiran lawannya melukiskan ambisi suatu Somalia Raya, termasuk daerah-daerah Ethiopia yang dihuni oleh orang-orang bukan Somali seperti orang-orang Afar dan Oromo.

## NASIB ERITREA

Ogaden adalah salah satu bagian Ethiopia yang termiskin dan paling sedikit berkembang dan kurang penting untuk suatu pemerintah pusat. Kebalikannya adalah Eritrea dengan delapan suku dan tiga juta penduduk yang separuhnya adalah Muslim dan separuh lainnya orang Kristen.

Mengenai sejarah Eritrea sebelum jaman kolonial terdapat perbedaan pendapat dan juga apakah Ethiopia lebih banyak menguasainya atau tidak. Ketika Italia menguasai seluruh Eritrea pada tahun 1889, beberapa kota dan daerah pantai Eritrea diperintah oleh Mesir atas nama Kerajaan Turki, beberapa bagian di bawah kekuasaan militer Ethiopia yang baru saja ditegakkan, beberapa bagian yang lain kurang lebih hanya namanya saja di bawah kekuasaan Ethiopia dan beberapa bagian lain lagi masih sukar ditentukan.

Setelah tahun 1941, negara-negara Sekutu tidak mampu mencapai kesepakatan mengenai apa yang harus dilakukan terhadap Eritrea. Demikianpun komisi PBB yang ditunjuk untuk menyelesaikannya. Meskipun mendapat kepastian bahwa mayoritas lebih senang kemerdekaan, komisi tidak mengajukan rekomendasi yang jelas tetapi menyusun berbagai kemungkinan alternatif, sehingga Dewan Umum PBB memilih jalan tengah: federasi dengan Ethiopia asal Eritrea mempunyai satu undang-undang dasar demokrasi sendiri. Blok Soviet menginginkan kemerdekaan penuh bagi Eritrea. Setelah tahun 1952 Ethiopia secara bertahap mengurangi jaminan dan hak-hak yang telah digariskan oleh PBB, dengan mengadakan penekanan-penekanan dan penyuapan-penyuapan; dan pada tahun 1962 Eritrea dinyatakan sebagai bagian dari Ethiopia. Pada waktu itu Front Pembebasan Eritrea (Eritrean Liberation Front) yang baru dibentuk telah menggunakan senjata dalam perjuangannya. Sejauh ini perang itu telah berlangsung selama 18 tahun, tetapi tidak ada pihak yang mampu untuk menegakkan kekuasaan penuh walaupun ada kalanya keduanya hampir berhasil. Pada tahun 1970-an terjadi tiga kali perpecahan di Eritrea. Pada tahun 1970, kelompok PLF keluar dari ELF; pada tahun 1974 PLF pecah menjadi EPLF dan ELF-PLF, dan pada tahun 1979 kelompok yang terakhir pecah menjadi dua lagi.

Terlepas dari tuduhan-tuduhan mereka satu sama lain, ELF dan EPLF memberikan gambaran yang sama dalam sejarah Eritrea; keduanya menuntut kemerdekaan penuh dan mempergunakan perbendaharaan kata-kata Marxis-Leninis, yang juga digunakan untuk mengkritik Uni Soviet dan Kuba secara berhati-hati. Keduanya memerintah bagian-bagian Eritrea yang besar dan meskipun kadang-kadang terjadi bentrokan, mereka akhir-akhir ini mengadakan suatu persetujuan untuk bekerja sama - walaupun terdapat perbedaan pandangan tentang cara melaksanakannya.

Akhirnya ELF-PLF lebih condong ke Dunia Arab dan Islam dan dia jelas bukan Marxis. Rupanya adalah suatu pertanyaan apakah dan sejauh mana ELF-PLF menguasai wilayah-wilayah di dalam Eritrea.

Revolusi Ethiopia pada tahun 1974 memberikan sedikit harapan akan suatu penyelesaian damai, tetapi harapan ini kemudian dihancurkan oleh ge-



lombang ofensif dan ofensif balasan. Ofensif Ethiopia setelah kekalahan Somalia pada musim semi tahun 1978 rupanya gagal menguasai lebih dari bagian-bagian Eritrea yang terbatas, dan perang terus berlangsung.

## PERSPEKTIF AFRIKA

Sejauh ini OAU tidak mampu memainkan peranan yang membangun di Tanduk Afrika dan akan menemui kesukaran-kesukaran menjalankannya. Suatu alasan utama adalah bahwa terjadi bentrokan antara dua prinsip dasar OAU di Eritrea dan Ogaden: hak menentukan nasib sendiri dan prinsip bahwa perbatasan warisan kolonial tidak dapat diganggu gugat. Sejarah OAU menunjukkan bahwa dalam prakteknya prinsip yang kedua dipandang lebih mendasar. Rupanya itulah halnya juga di Tanduk Afrika, di mana konflik-konflik masuk agenda OAU hanya sebagai konflik perbatasan antara negara-negara – Sudan, Ethiopia, Somalia dan Kenya – dan tidak seperti adanya. Kemerdekaan Ethiopia menjadikan Tanduk Afrika suatu kasus tersendiri, bahkan bila orang sampai pada penafsiran peraturan-peraturan. Kenyataannya, kita menemukan argumen-argumen Somalia bahwa perbatasan yang tidak jelas ditetapkan bukan warisan kolonial, dan karenanya penentuan nasib sendiri harus diutamakan; dan argumen-argumen Eritrea bahwa perbatasan antara Ethiopia dan Eritrea adalah kolonial dan harus dihormati. Bagaimanapun juga selama Ethiopia membatasi Ogaden dan Eritrea sebagai masalah dalam negerinya, OAU rupanya dicegah melakukan 'sesuatu selain mengusut tindakan-tindakan pelanggaran perbatasan. Akan tetapi ini bisa berubah, setidaknya-tidaknya kalau komisi OAU mengenai Sahara Barat menentang Maroko dan gerakan-gerakan Eritrea berhasil menggalang persatuan.

## KETERLIBATAN ARAB

Bahkan kalau rakyat luas menaruh simpati atas Eritrea, tiada kesatuan sikap Arab mengenai persoalan-persoalan di Tanduk Afrika. Kebijakan Liga Arab ialah hanya mendukung gerakan-gerakan pembebasan yang juga diakui oleh OAU; dan usaha-usaha Irak, Suriah, PLO dan Yaman Selatan untuk memasukkan Eritrea ke dalam agenda sejauh ini mengalami kegagalan. Keanggotaan Somalia juga tidak menggerakkan Liga Arab untuk mendukungnya pada tahun 1977.

Negara-negara Arab telah bertindak sesuai dengan pandangan mereka mengenai kepentingan nasional mereka masing-masing, yang dibatasi oleh letak geografis, kedudukan politik dan masalah-masalah dalam negeri mereka masing-masing, dan oleh sebab itu secara berbeda-beda dan kadang-kadang

dengan pergeseran-pergeseran drastis; oleh karena itu perkembangan-perkembangan di Tanduk Afrika kebanyakan menjadi masalah sekunder dibandingkan dengan faktor-faktor lain yang sedang berubah. Ethiopia hanya didukung oleh Libia (sementara) dan Yaman Selatan. Dukungan bagi WSLF terbatas pada ijin untuk membuka kantor penerangan di beberapa negara dan kemungkinan juga sedikit dana. Tidak ada negara Arab satupun yang memberi dukungan militer secara terbuka kepada Somalia belakangan ini, sedangkan bantuan ekonomi datang dari Arab Saudi, Kuwait dan Persatuan Emirat Arab.

Akhirnya, pola hubungan dengan Eritrea adalah bermacam-ragam dan sulit. Secara umum, negara-negara Arab di Afrika menganut politik "low profile". Kekecualian adalah simpati Libia yang berubah-ubah dan langkah-langkah Sudan yang sangat peka terhadap apa yang terjadi di Eritrea, karena beban ekonomi kamp-kamp penampungan para pengungsi, tinggalnya sementara penduduk di kedua sisi perbatasan, sejarah konflik dalam negerinya sendiri dan kemungkinan Ethiopia mengganggunya. Kecuali suatu periode singkat (1976-1977) dukungan terbuka untuk Eritrea, umumnya Sudan bersikap netral dan berulang kali bertindak sebagai perantara. Di antara negara-negara Arab Asia, Irak mendukung semua pergerakan Eritrea, Suriah mendukung ELF, Arab Saudi mendukung ELF-PLF dan kedudukan Yaman Selatan bergeser dengan hubungan Ethiopia-Uni Soviet. Jadi jelas sekali bahwa alasan-alasan (kata-kata kunci: 'Arab', 'Islam', 'progresif') banyak berbeda.

## TARUHAN NEGARA-NEGARA BESAR

Berdasarkan perekonomiannya Tanduk Afrika tidak banyak berarti bagi negara-negara besar, tetapi berkat letaknya antara Benua Afrika, Laut Merah dan Samudera Hindia mempunyai arti strategi, baik dari segi ekonomi maupun militer. Uni Soviet jelas berkepentingan dengan kebebasan berlayar melewati Laut Merah karena kedua alasan itu; sebagian besar pengiriman minyak ke Eropa Barat melalui jalur itu; blok Timur maupun Barat mungkin juga berkepentingan untuk menghentikan blok yang lain. Namun arti ini tidak boleh dilebih-lebihkan. Kedua pihak mempunyai sekutu-sekutu dan pangkalan-pangkalan yang lebih dekat dengan sumur-sumur minyak; dan untuk transportasi Selat Hormuz jauh lebih penting daripada Bab-el Mandeb. Kehadiran di Eritrea adalah tidak perlu dan juga tidak cukup untuk menghentikan lalu lintas pelayaran. Pihak Barat lebih suka membangun pangkalan-pangkalannya di Samudera Hindia daripada di pantainya.

Apapun motif negara-negara besar itu, Uni Soviet akhir-akhir ini adalah negara yang paling langsung melibatkan dirinya di Tanduk Afrika. Pada



mulanya keterlibatan itu terbatas untuk mendukung ELF, dari memberi latihan sampai pengiriman senjata. Kemudian pembebasan Yaman Selatan secara berangsur-angsur mendorongnya lebih dekat ke Uni Soviet; bantuan militer untuk Somalia mempunyai akibat yang sama, termasuk perjanjian persahabatan tahun 1974 yang memberikan fasilitas-fasilitas pelabuhan kepadanya. Revolusi Ethiopia secara berangsur-angsur membawa Uni Soviet mengambil alih sebagian besar kedudukan Amerika dari tahun 1976 sampai sekarang.

Untuk sementara waktu sebagai akibatnya Uni Soviet mempunyai banyak teman yang saling bermusuhan. Karena gagal mendamaikan mereka dan mencegah mereka melakukan perang terbuka, akhirnya tahun 1977 Uni Soviet memilih Ethiopia, lalu Somalia membatalkan perjanjian persahabatan tersebut.

Amerika Serikat lebih berperan sebagai penonton yang memprotes. Dia memberikan janji-janji dukungan yang kabur dan tidak pernah dipenuhi kepada Somalia dan pada waktu yang sama sia-sia berusaha menekan Uni Soviet ke luar dari Ethiopia. Karena Uni Soviet bermain sesuai dengan peraturan-peraturan OAU, maka keterlibatan Amerika Serikat secara langsung kiranya akan terlalu mahal. Berkat kedudukan yang lebih kuat di Timur Tengah, Amerika Serikat juga dapat menanti.

## MENCARI SUATU PENYELESAIAN

Usaha-usaha penyelesaian dengan cara militer telah lama dicoba. Usaha-usaha itu telah membebani sementara negara termiskin di dunia dengan banyak pengorbanan dan kerugian ekonomi, ratusan ribu korban jiwa dan pengungsi. Namun semua usaha itu telah gagal, tanpa menunjang penyelesaian satu pertikaianpun, dan juga tidak mencapai semu perdamaian. Kalau tidak ditemukan penyelesaian yang lain, perang akan terus berlangsung untuk waktu yang lama dan mungkin mencapai tingkat internasional lagi. Konflik-konflik itu tetap urusan Tanduk Afrika, walaupun kekuatan asing terlibat di dalamnya, dan oleh karena itu harus menemukan penyelesaiannya di situ, sekalipun pihak luar mungkin bisa membantu dengan penengahan atau memberikan bantuan ekonomi.

Sejarah wilayah ini dengan jelas menunjukkan bahwa setiap penyelesaian akan sukar didapat dan dilaksanakan dan bahwa setiap usul yang sungguh-sungguh untuk mencapai penyelesaian harus mempelajari kesukaran-kesukaran ini dengan seksama.

Pada tingkat prinsip-prinsip perjuangan penentuan diri Somalia dan klaim

Ethiopia akan keutuhan wilayah tampak tidak dapat didamaikan, lebih-lebih karena semua pihak telah membayar harga yang sangat tinggi. Sesungguhnya, ini suatu petunjuk bahwa mimpi buruk mereka bahkan lebih buruk daripada terus menerus membayar harga itu. Mimpi buruk para pemberontak adalah jelas, yaitu: berlanjutnya Pemerintah Ethiopia yang menurut pengalaman mereka yang lama mengerikan. Namun mimpi buruk Ethiopia itu juga harus dipahami dengan jelas: mengalah kepada WSLF dan gerakan-gerakan pembebasan Eritrea bisa menghidupkan gerakan-gerakan pembebasan yang lain—Oromo, Tigrai, Afar, 'Somali Abo' - sehingga akhirnya tinggal suatu negara Amharik yang kecil dan miskin, yang terkurung daratan oleh Eritrea di satu pihak dan Somalia Raya di pihak lain. Setiap penyelesaian yang dapat dipertahankan, harus memberikan kepada semua pihak jaminan yang dapat dipercaya terhadap kasus-kasus terburuk yang mereka takutkan dan mengingat pengalaman sejarah mereka, itu berarti bahwa semua pihak harus memikirkan sungguh-sungguh bagaimana mereka dapat saling mempercayai.

Beberapa tanda menunjukkan bahwa pikiran serupa itu telah muncul. WSLF secara berangsur-angsur telah bersikap lebih lunak mengenai daerah-daerah yang dituntutnya sebagai wilayah Somali. Orang-orang Eritrea juga telah menunjukkan kesediaan mereka untuk mengadakan perjanjian mengenai hubungan ekonomi dan lalu lintas bebas ke Laut Merah, segera setelah mencapai kemerdekaan. Ethiopia juga telah menunjukkan kesediaannya untuk memberikan tingkat otonomi tertentu kepada Eritrea dan kemungkinan juga kepada bagian-bagian lain. Sejauh ini semua tawaran itu ditolak oleh pihak lain sebagai tidak dapat diterimanya. Tetapi itu bisa berubah secara berangsur-angsur dengan timbulnya kesadaran umum bahwa tidak ada pihak yang dapat mencapai ambisi maksimalnya dengan memakai kekuatan dan bahwa setiap perundingan harus dilakukan untuk mencapai "lebih atau kurang" dan bukan "segala sesuatu atau tidak sama sekali".

Sejumlah langkah lebih lanjut bisa melicinkan jalan menuju perundingan. Somalia bisa melepaskan segala ambisinya untuk mendapatkan tambahan wilayah dengan segala cara. WSLF bisa mengatakan dengan jelas bahwa suatu Ogaden merdeka atau otonom tidak akan bergabung dengan Somalia. Ethiopia bisa memberikan komitmen-komitmen khusus mengenai tingkat otonomi yang disetujuinya, dan berjanji tidak akan menempatkan angkatan bersenjata atau hanya akan menempatkan angkatan bersenjata simbolis di daerah-daerah otonomi itu.

Gerakan-gerakan Eritrea bisa membuat suatu deklarasi bersama bahwa mereka akan memberi Ethiopia satu koridor ke laut. Gerakan-gerakan ini bahkan bisa bergabung menjadi satu gerakan dan secara demikian mempermudah modifikasi tuntutan dengan menghindari tuduhan-tuduhan bahwa



salah satu kelompok berkhianat. Untuk sementara waktu semua pihak bisa menghentikan operasi-operasi militer dan menghilangkan kata-kata yang paling kasar dalam pernyataan-pernyataan politik mereka.

Semua langkah ini mudah diusulkan secara terpisah. Lebih sukar adalah pemilihan waktu atau pengaitan yang diperlukan agar pihak-pihak tidak merasa memberi suatu konsesi sepihak atau konsesi tanpa imbalan atau membuang kartu-kartu yang akan dimainkan di meja perundingan. Sehubungan dengan itu hanya pihak-pihak itu sendiri dapat memutuskan waktu dan pengaitan mana dapat diterima, setelah mempertimbangkan apa yang dapat mereka terima pada akhirnya.

Masih terlalu pagi untuk mengatakan apa yang dapat diterima oleh pihak-pihak itu, sebagian karena alasan-alasan tersebut di atas. Terdapat tiga kemungkinan penyelesaian yang utama dan pilihannya bisa lebih kecil lagi.

Pertama, penyelesaian dalam negeri: memberikan otonomi dalam suatu kerangka federal. Masalahnya di sini ialah bagaimana menciptakan suatu perimbangan dengan membuat orang percaya, bahwa ini bukan langkah pertama menuju pemisahan dan juga bukan pencaplokan kembali-khususnya orang-orang Eritrea akan sangat curiga sehubungan dengan yang terakhir ini. Bahkan kalau penyelesaian ini dalam beberapa kasus gagal, kita juga dapat menemukan kasus-kasus seperti Yugoslavia dan Sudan di mana hal itu berjalan cukup baik.

Kedua, kemungkinan kemerdekaan Eritrea dan Ogaden yang terikat dengan jaminan kepada Ethiopia mengenai jalan ke laut yang bebas, dan mungkin dengan jaminan-jaminan bahwa negara-negara baru itu akan menganut politik nonblok, bahkan mungkin dengan perjanjian pertahanan antara mereka dan Ethiopia, untuk menghilangkan ketakutan Ethiopia. Di sini kita juga dapat menemukan kasus-kasus negatif dan positif berupa permusuhan dan persahabatan setelah pemisahan itu. Di antara yang terakhir ini kita dapatkan Belanda-Belgia, Swedia-Norwegia dan beberapa kasus, di mana perang kemerdekaan sengit tidak mencegah kerja sama kemudian atas dasar persamaan, misalnya Perancis-Aljazair.

Masalah-masalah kedua tipe penyelesaian itu mengandung soal siapa akan mengambil resikonya. Dalam tipe pertama terutama Eritrea dan Ogaden dan oleh karena itu Ethiopia harus memberi mereka jaminan-jaminan yang dapat dipercaya. Dalam kasus yang kedua adalah juga jelas bahwa Ethiopia akan menanggung resiko yang lebih besar, dan pihak-pihak yang lain harus mengadakan pengorbanan-pengorbanan politik agar hal itu dapat diterima.

Kadang-kadang perundingan bisa menjadi lebih mudah dengan menambahkan lebih banyak dimensi dan secara demikian lebih memberi jalan bagi penyelesaian. Mungkin usul yang diajukan oleh Fidel Castro pada tahun 1977 untuk mengadakan suatu konfederasi antara negara-negara yang berorientasi radikal di kawasan - Djibouti, Ethiopia, Somalia dan Yaman Selatan - dapat menjadi dasar suatu penyelesaian yang lebih luas dan mengurangi resiko-resiko semua pihak. Jelas ini juga bukan penyelesaian yang mudah. Adalah sangat sukar menemukan contoh-contoh konfederasi yang berhasil, antara lain karena negara-negara biasanya sangat tidak senang menyerahkan kedaulatan kepada badan-badan supranasional. Suatu masalah lain adalah berapa besar kekuasaan yang akan dipunyai dan prinsip-prinsip apa akan dianut mengenai perwakilan. Sistem perwakilan berdasarkan jumlah penduduk akan terlalu menguntungkan Ethiopia dan sistem satu suara satu negara akan terlalu merugikannya. Suatu penyelesaian yang mungkin dapat diterima adalah perwakilan distrik-distrik dan bukan perwakilan negara-negara. Kenya pasti akan takut melihat Ethiopia dan Somalia bersatu dan oleh karena itu memerlukan jaminan yang kuat. Arab Saudi kiranya akan berusaha mencegahnya biarpun mungkin tidak begitu keras kalau Yaman Selatan tidak ikut dalam rencana itu.

Tidak ada penyelesaian yang dapat dipaksakan atas Tanduk Afrika ini dari luar. Namun pihak-pihak ketiga mungkin bisa membantu sebagai penengah dan memberikan bantuan untuk pembangunan ekonomi dan pemukiman para pengungsi. Peranan-peranan ini mungkin dapat dimainkan oleh Uni Soviet. Pertama, Uni Soviet jelas berkepentingan untuk menciptakan perdamaian di kawasan, karena ini akan membuat kehadirannya tidak begitu kontroversial dan membebaskannya dari tekanan-tekanan silang yang merikuhkan terhadap sahabat-sahabat Arabnya. Kedua, Uni Soviet mempunyai atau pernah mempunyai hubungan yang positif dengan semua pihak yang terlibat di dalamnya, sampai-sampai ditemukan senjata dan pelatih dari Uni Soviet atau sekutu-sekutunya di kedua pihak. Kelihatannya semua gerakan ELF dan EPLF bersedia berunding dengan Uni Soviet, dan pernyataan-pernyataan Siyad Barre tahun ini menunjukkan bahwa hal itu juga berlaku bagi Somalia. Penarikan militer Uni Soviet dari Somalia atas permintaan bisa menunjang kredibilitasnya. Dan sekiranya jurangnya masih terlalu lebar, Uni Soviet mungkin bisa bekerjasama dengan sekutu-sekutu Arabnya untuk memajukan saling pengertian antara pihak-pihak sehingga mau berunding.

Kalau dan bila semua pihak mengakui bahwa penyelesaian militer tidak mungkin, OAU barangkali juga dapat menjadi penengah, tetapi sebagaimana dikemukakan di atas, ini sebagian besar adalah soal apakah Ethiopia menyetujuinya. Selain itu, karena OAU tidak mempunyai "sticks" maupun "carrots", maka penyelesaian serupa itu mungkin lebih membutuhkan



kesediaan pihak-pihak untuk berkompromi. Di lain pihak, suatu penyelesaian buatan Afrika mungkin meningkatkan kemungkinan-kemungkinan bantuan dari PBB.

Kita telah mencoba menyoroti beberapa tanda adanya kemungkinan-kemungkinan untuk perundingan dan penyelesaian di sini. Dapat ditambahkan bahwa sikap menahan diri yang ditunjukkan oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet mungkin juga merupakan suatu tanda baik bahwa mereka menghindari eskalasi. Di Ogaden sikap menahan diri Uni Soviet ditunjukkan dengan mencegah Ethiopia yang menang melintasi perbatasan Somalia, dan di Eritrea sikap itu dapat dilihat dalam sanggahan resmi bahwa pasukan-pasukan Uni Soviet dan Kuba ikut dalam pertarungan. Demikianpun Amerika Serikat menunjukkan sikap menahan diri dengan tidak melibatkan diri dan mendukung Somalia secara langsung.

Tetapi menghindari terjadinya eskalasi saja tidak cukup dan tidak akan menyelesaikan konflik manapun. Paling banyak usaha itu dapat menyingkirkan sementara rintangan bagi suatu penyelesaian damai. Suatu petunjuk jelas dari negara-negara besar bahwa mereka tidak bersedia untuk mengirimkan lebih banyak perlengkapan militer ke kawasan itu juga bisa membantu semua pihak yang berkonflik menyadari bahwa suatu penyelesaian militer di luar jangkauan mereka, dan bahwa satu-satunya alternatif bagi berlarut-larutnya perang dan kesengsaraan adalah penyelesaian yang dirundingkan, yang meminta pengorbanan-pengorbanan dan resiko kepada semua pihak, betapa sulitpun tampaknya hal ini dari sudut sejarah masa lalu. Kalau pengorbanan-pengorbanan masa lalu telah memungkinkan mereka hidup dalam perang, pengorbanan-pengorbanan itu harus juga memungkinkan mereka hidup dalam perdamaian, sekali disetujui bahwa semua pihak yang terlibat telah cukup mengadakan pengorbanan di meja perundingan untuk menebus pengorbanan-pengorbanan di medan perang yang lalu dan mendatang.

#### BACAAN UTAMA

Bell, J.B., *The Horn of Africa: Strategic Magnet in the Seventies*, New York: Crane Russak & Co, 1973

Beshir, M.O., *The Southern Sudan from Conflict to Peace*, London: Hurst, 1975

Chekole, K., "Eritrea: A Preliminary Bibliography", *Ufahamu*, vol. 6:3, 1976

*A Current Bibliography on African Affairs*, khusus. vol. 10:1, 1977-1978

Farer, T.J., *War Clouds on the Horn of Africa: A Crisis for Detente*, New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1976

Hidaru. A & D. Rahmato, (penerbit), *A Short Guide to the Study of Ethiopia: A General Bibliography*, Westport, Conn.: Greenwood, 1976

*Horn of Africa*, Jurnal yang terbit dari Pertemuan Tingkat Tinggi, N.J., sejak tahun 1978

Legum, C & B. Lee, *Conflict in the Horn of Africa*, London: Rex Collings; 1977

Lewis, I.M., *A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa*, London: Longman, 1979

Markakis, J & N, Ayele, *Class and Revolution in Ethiopia*, London: Spokesman, 1978

Matthies, V., *Der Grenzkonflikt Somalias mit Ethiopien: Analyse eines zwischenstaatlichen Konflikts in der Dritten Welt*, Hamburg: Institute für Africa-Kunde

Palmberg, M., (penerbit), *Problems of Socialist Orientation in Africa*, Uppsala: The Scandinavian Institute of African Affairs

*Reveu Francaise d'etudes Politique Africaines*, no. 124, (April, tahun 1976)

Rubenson, S., *The Survival of Ethiopian Independence*, London, Heinemann, 1976

Wiberg, H., (penerbit), *Dragkampen om Afrikas Horn*, Uppsala: The Scandinavian Institute of African Affairs, 1979



# PERANG DI SAHARA BARAT: SENGKETA WILAYAH ATAU PERJUANGAN KEMERDEKAAN?

Budi S. SATARI\*

## PENDAHULUAN

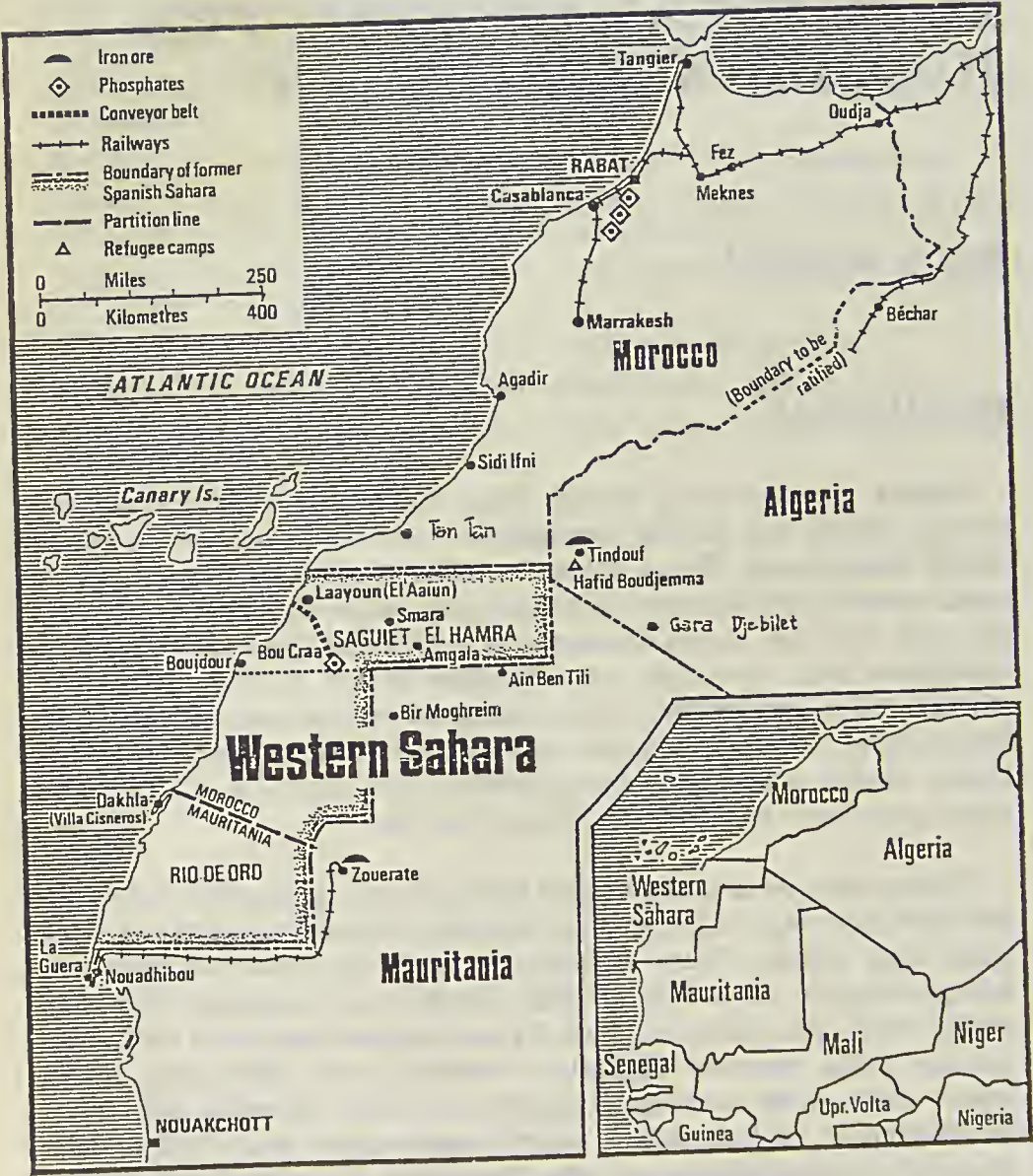
Selama bertahun-tahun Sahara Barat merupakan suatu wilayah yang kurang dikenal dan kurang mendapatkan perhatian dari para pengamat politik internasional. Tetapi dalam 10 tahun terakhir ini wilayah tersebut mulai menjadi salah satu pusat perhatian para pengamat politik internasional dan para pemimpin negara khususnya di Afrika dan Timur Tengah. Hal itu disebabkan oleh timbulnya suatu sengketa antara Maroko, Mauritania, Aljazair dan gerakan Polisario yang masing-masing menuntut kedaulatan atas Sahara Barat. Gerakan Polisario, yang didukung oleh Aljazair, menyatakan bahwa mereka adalah satu-satunya gerakan yang mewakili rakyat Sahrawi dalam perjuangan kemerdekaan Sahara Barat itu.

Perang yang berlangsung dengan berlarut-larut itu menelan korban jiwa dan biaya yang tidak sedikit sehingga merupakan beban yang berat bagi semua pihak yang terlibat. Tetapi kelihatannya sejauh ini tidak ada usaha yang sungguh-sungguh untuk mencari jalan damai yang memuaskan bagi semua pihak. Usaha-usaha diplomatis baik di forum regional maupun di forum internasional selalu menemui kegagalan. Demikian pula usaha-usaha negara-negara netral untuk menengahi masalah ini sering menemui jalan buntu. Ketidakstabilan politik dalam negeri negara-negara yang terlibat dalam sengketa ini juga mempengaruhi (dan dipengaruhi oleh) perang yang berlarut-larut ini. Keengganan negara-negara superpower untuk melibatkan diri dalam masalah ini membantu mencegah meluasnya perang tersebut. Tetapi peranan negara-negara superpower dalam mengusahakan penyelesaian masalah wilayah Sahara Barat itu sangatlah diharapkan, terutama dengan memberikan bantuan keuangan guna memperbaiki keadaan ekonomi di negara-negara yang terlibat dalam perang yang berlarut-larut ini.

---

\* Staf CSIS

SAHARA BARAT



Diambil dari *Conflict Studies*, No. 88, Oktober 1977, hal. 8



## SENGKETA WILAYAH DI SAHARA BARAT

Sejak akhir abad ke-19, Sahara Barat merupakan daerah jajahan Spanyol, sedangkan Maroko, Aljazair dan Mauritania adalah daerah jajahan Perancis. Sebelum masa penjajahan, persengketaan antara kerajaan-kerajaan di wilayah itu mengenai perbatasan telah sering terjadi. Tetapi selama masa penjajahan masalah perbatasan itu tidak pernah ditentukan dengan jelas karena kedua pemerintah kolonial itu mengakui adanya lingkungan pengaruh (*sphere of influence*) satu sama lain di daerah perbatasan.

Setelah Maroko, Aljazair dan Mauritania memperoleh kemerdekaan, perebutan wilayah itu timbul kembali. Perebutan wilayah antara Maroko dan Aljazair atas daerah Tindouf adalah akibat kebijakan Perancis di masa penjajahan. Selama Perancis berkuasa, Tindouf dianggap sebagai wilayah Maroko. Tetapi pada saat memuncaknya gerakan nasionalisme Maroko, di daerah itu ditemukan simpanan bijih besi yang cukup besar. Maka Perancis memindahkan administrasi daerah tersebut sebagai wilayah Aljazair, karena Perancis menganggap bahwa kedudukannya di Aljazair jauh lebih aman dibandingkan dengan di Maroko. Pemindahan kedaulatan atas wilayah itu tidak diakui oleh gerakan nasionalis Maroko. Perebutan wilayah itu telah menyebabkan pecahnya perang antara Maroko dan Aljazair pada tahun 1963.<sup>1</sup>

Antara tahun 1966-1973, Maroko, Aljazair dan Mauritania bersama-sama mendukung berbagai gerakan pembebasan Sahrawi menentang pendudukan Sahara Barat oleh Spanyol. Spanyol bersedia untuk meninggalkan wilayah itu, tetapi harus menghadapi dua pilihan, yaitu memberikan kemerdekaan pada rakyat Sahrawi (yang dianggap belum siap) atau membagi wilayah itu kepada Maroko dan Mauritania. Pada mulanya Presiden Boumedienne dari Aljazair tidak berkeberatan terhadap tuntutan Maroko atas wilayah itu dan menyetujui rencana pembagian wilayah Sahara Barat kepada Maroko dan Mauritania. Tetapi ketidaksenangan Boumedienne terhadap keluarga kerajaan Maroko menyebabkan ia berubah pikiran dan menentang tuntutan kedaulatan Maroko atas daerah tersebut.<sup>2</sup>

Pemerintah Aljazair tidak pernah secara resmi menuntut kedaulatan atas wilayah tersebut. Tetapi sebenarnya Aljazair mempunyai kepentingan ekonomi di Sahara Barat yaitu daerah pertambangan fosfat di Bou Craa. Di samping itu, mereka juga menginginkan pelabuhan AL Ayoun guna mengeksport bijih besi dari pertambangan mereka di Gara Djebilet. Aljazair beranggapan

1 James Dougherty, "The Polisario Insurgency: War and Minuet in North-West Africa", *Conflict*, vol. 2, no. 2, 1980, hal. 95

2 *Ibid.*, hal. 96

bahwa dengan mendukung gerakan pembebasan Sahara Barat mereka dapat memperoleh keuntungan dari wilayah itu. Itulah sebabnya mereka mendukung sepenuhnya Front Pembebasan Rakyat Saguia el Hamra dan Rio de Oro (Polisario) yang didirikan pada tahun 1973.<sup>1</sup>

Sebelum berdirinya Polisario berbagai gerakan pembebasan rakyat Sahrawi telah dibentuk, baik di Aljazair maupun di Maroko. Pada umumnya gerakan-gerakan tersebut hanya mengadakan kegiatan politik untuk mengakhiri pendudukan Spanyol di wilayah itu. Karena kurang mendapat dukungan dan karena program yang kurang terarah, gerakan-gerakan itu akhirnya membubarkan diri. Pada bulan Mei 1973 berdirilah Polisario yang menitik beratkan pada kegiatan-kegiatan militer terhadap pasukan-pasukan Spanyol di Sahara Barat.<sup>2</sup>

Pada mulanya kegiatan-kegiatan Polisario ini tidak terkoordinasi dengan rapi. Tetapi sejak bulan Nopember 1975 gerakan pembebasan Sahrawi ini mendapat senjata, latihan, pengobatan, dan indoktrinasi yang teratur dari angkatan bersenjata Aljazair. Di samping itu mereka juga mendapatkan tempat berlindung di Tindouf. Lebih jauh lagi, pasukan-pasukan Aljazair kadang-kadang ikut serta dalam operasi militer Polisario di wilayah Maroko. Kekalahan pasukan gabungan Polisario-Aljazair dalam serangkaian pertempuran menunjukkan kelemahan aliansi tersebut, sehingga perlu diadakan suatu reorganisasi dan perubahan strategi. Tanpa bantuan Aljazair, jelas bahwa Polisario tidak akan mampu menghadapi kekuatan militer gabungan Maroko-Mauritania. Maka Polisario mengubah taktik mereka dengan memusatkan serangan-serangan mereka pada sasaran-sasaran ekonomi di wilayah Mauritania yang lebih lemah baik dalam hal ekonomi maupun dalam kekuatan angkatan bersenjata.

Usaha-usaha penyelesaian konflik di Sahara Barat itu, baik di forum regional (OAU) maupun di forum internasional (PBB), tidak mencapai hasil yang memuaskan. Maka pada bulan Nopember 1975 Raja Hassan mengorganisasi suatu "penyerbuan secara damai" ke wilayah Sahara Barat, yaitu dengan membariskan 350.000 rakyat Maroko yang tidak bersenjata ke daerah tersebut. Pasukan Spanyol yang di tempatkan di daerah tersebut tidak dapat berbuat apa-apa dan akhirnya mengundurkan diri dari wilayah yang dituntut oleh Maroko. Penyerbuan Maroko yang bersifat simbolis itu dilakukan setelah Mahkamah Internasional menyatakan bahwa Maroko dan Mauritania tidak mempunyai hak kedaulatan historis atas wilayah yang dipersengketakan

---

1 David Lynn Price, "Morocco and the Sahara: Conflict and Development", *Conflict Studies*, no. 88, Oktober 1977, hal. 4

2 *Ibid.*, hal. 5



itu. Beberapa hari setelah kejadian itu, Spanyol, Maroko dan Mauritania mengumumkan suatu persetujuan bersama di mana Sahara Barat dibagi dua. Sebelah utara untuk Maroko dan sebelah selatan untuk Mauritania. Pasukan-pasukan Spanyol akan segera ditarik dari wilayah tersebut. Segera setelah pasukan Spanyol yang terakhir meninggalkan wilayah tersebut pada bulan Pebruari 1976, Polisario memproklamasikan berdirinya Republik Demokrasi Arab Sahrawi (RASD) yang didukung oleh Aljazair.<sup>1</sup> Maka perjuangan Polisario kini bukan saja dalam bentuk kegiatan militer terhadap Maroko dan Mauritania, tetapi juga dalam bentuk perjuangan politis dan diplomatis dalam fora internasional.

Perang memperebutkan wilayah Sahara Barat itu sebenarnya merupakan beban yang berat bagi semua pihak yang terlibat, baik dari segi ekonomi, politis maupun korban jiwa. Peningkatan anggaran belanja militer dalam jumlah yang tidak kecil merupakan hambatan yang besar bagi pembangunan ekonomi negara-negara yang bersengketa itu. Perang yang berlarut-larut ini juga menimbulkan suatu keresahan dalam politik domestik negara-negara itu. Ketidakmampuan para pemimpin negara-negara itu untuk mencari jalan ke luar yang memuaskan dalam penyelesaian sengketa itu menyebabkan rasa tidak puas kelompok-kelompok tertentu (umumnya kelompok militer dan politikus) di Maroko, Aljazair dan Mauritania.

Sementara itu penempatan pasukan Maroko dalam jumlah yang besar ke wilayah Mauritania telah menimbulkan kecemasan kalangan militer negara itu bahwa Maroko akan menduduki Mauritania. Sebenarnya penempatan pasukan Maroko itu adalah untuk memperkuat pertahanan Mauritania yang karena kelemahan ekonomi dan angkatan bersenjataanya telah menjadi sasaran utama para gerilyawan Polisario. Pada pertengahan tahun 1978, Presiden Ould Daddah digulingkan dan diganti oleh Letnan Kolonel Mustafa Ould Mohammad Salek yang mengumumkan bahwa Mauritania mengharapkan usaha OAU untuk menyelesaikan masalah Sahara Barat itu.<sup>2</sup> Minggu-minggu berikutnya pemerintah baru Mauritania menghentikan perjuangan melawan Polisario. Demikian pula pemimpin Polisario memutuskan untuk menghentikan serangan terhadap Mauritania guna memberikan kesempatan kepada Pemerintah Mauritania yang baru mengadakan penilaian kembali atas kebijakan nasional mereka.<sup>3</sup> Hal itu menambah beban bagi Maroko yang terpaksa harus berjuang sendiri tanpa persenjataan dan perlengkapan yang memadai. Di samping itu, untuk mempertahankan kredibilitasnya

1 Brian Weinstein, "The Western Sahara", *Current History*, vol. 78, no. 455, hal. 114

2 William H. Lewis, "North Africa: Struggle for Primacy", *Current History*, vol. 76, no. 445, Maret 1979, hal. 131

3 Dougherty, *op. cit.*, hal. 104

Maroko harus berhasil dalam program pembangunan wilayah Maroko di Sahara Barat itu. Program tersebut meliputi penempatan penduduk nomadis, pengadaan air, pelayanan kesehatan dan pendidikan. Sebagian besar dana untuk program tersebut disediakan oleh Pemerintah Maroko, sisanya harus diperoleh dari bantuan internasional, khususnya dari negara-negara Arab lainnya dan juga dari PBB dan Bank Dunia.<sup>1</sup>

## SAHARA BARAT SEBAGAI MASALAH REGIONAL

Dalam KTT Arab yang diadakan di Rabat pada tahun 1974, Presiden Boumedienne menyatakan bahwa tidak ada permasalahan antara Maroko dan Aljazair. Tetapi sejak konperensi itu bantuan Aljazair terhadap Polisario semakin meningkat. Bahkan ada bukti-bukti yang menunjukkan bahwa pasukan Aljazair terlibat dalam serangkaian penyerangan ke wilayah Maroko. Secara resmi Pemerintah Aljazair tidak pernah menyatakan perang terhadap Maroko, sehingga tindakan itu menyebabkan Maroko memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Aljazair pada bulan Maret 1976.

Sengketa di Sahara Barat ini sering dimasukkan dalam agenda sidang OAU, tetapi sejauh ini belum diperoleh suatu penyelesaian yang memuaskan. Dunia Arab pada umumnya mendukung Maroko dalam masalah ini, baik secara politis maupun dalam hal keuangan. Peranan Maroko dalam perang Arab-Israel membuat ia mempunyai kedudukan politis yang cukup penting di dunia Arab. Tetapi di Afrika, Maroko kurang mendapat dukungan, terutama akibat keterlibatannya dalam kudeta yang gagal di Benin (Benin adalah negara Marxis yang mendukung Polisario) pada bulan Januari 1977. Hanya setelah Maroko mengirim pasukan ke Zaire untuk membantu Presiden Mobutu menghadapi serbuan Komunis dari Angola, citra Maroko di Afrika pulih kembali. Dalam pertemuan OAU di Libreville pada bulan Juli 1977, negara-negara Afrika memberikan dukungan pada Maroko dan memutuskan untuk mengadakan KTT khusus mengenai masalah Sahara ini. Hal itu sebenarnya kurang menguntungkan bagi Maroko. Masalah yang timbul di bagian selatan Afrika menyebabkan ditundanya pertemuan itu, sehingga untuk sementara waktu Maroko dapat mempersiapkan diri untuk mengambil langkah-langkah selanjutnya.<sup>2</sup>

Keadaan politik dalam negeri Aljazair juga ikut memegang peranan yang penting dalam masalah Sahara Barat ini. Keadaan ekonomi yang buruk

---

1 Price, *op. cit.*, hal. 9

2 *Ibid.*, hal. 13



menyebabkan perang Sahara itu merupakan beban bagi rakyat Aljazair. Kritik-kritik yang tajam mulai ditujukan atas kultus individu dan pemerintahan totaliter Presiden Boumedienne. Kelompok oposisi menyatakan bahwa petualangan politik luar negeri di Sahara Barat itu hanyalah untuk mengalihkan perhatian masyarakat dari keadaan dalam negeri yang semakin memburuk. Untuk mengatasi masalah ekonominya itu Aljazair jelas membutuhkan bantuan keuangan dari negara-negara lain. Tetapi bantuan semacam itu tentu saja akan disertai dengan berbagai persyaratan politis yang mungkin tidak akan menguntungkan bagi Aljazair.

Meninggalnya Presiden Boumedienne pada akhir tahun 1978, ternyata tidak mengubah keadaan. Kolonel Chadli Benjedid yang menggantikan Boumedienne tetap berpegang pada kebijakan yang telah digariskan oleh Boumedienne. Maroko menyatakan bahwa sebenarnya telah ada rencana perundingan damai dengan Aljazair yang tertunda akibat sakitnya Presiden Boumedienne. Sementara itu, kegiatan diplomatik dalam fora internasionalpun tidak menguntungkan bagi Maroko. Sidang OAU di Monrovia pada bulan Desember 1979 telah memutuskan bahwa Maroko harus menarik semua pasukannya dari Sahara Barat. Sidang itu juga menghimbau semua pihak yang terlibat untuk mengadakan gencatan senjata supaya di wilayah itu dapat diadakan referendum untuk menentukan masa depannya sendiri. Sebelumnya, pada bulan Nopember 1979, Majelis Umum PBB telah mengeluarkan suatu resolusi yang mendukung Polisario. Resolusi itu disepakati oleh 85 negara melawan 6 negara (Gabon, Saudi Arabia, Maroko, Guatemala, Guinea Ekwatorial dan Republik Afrika Tengah).

Di dalam negeri sendiri timbul anggapan bahwa perang Sahara itu merupakan beban yang berat bagi rakyat Maroko. Perpecahan juga terjadi di kalangan perwira angkatan bersenjata. Sebagian perwira menganjurkan untuk menarik diri dari Sahara, sedangkan sebagian lagi menganjurkan untuk menyerang Aljazair untuk memaksa Presiden Chadli Benjedid untuk berunding.<sup>1</sup> Keresahan di kalangan militer itu juga merupakan ancaman bagi kedudukan Raja Hassan yang telah berulang-ulang mengalami percobaan kudeta yang selalu berhasil digagalkan. Pada dasarnya rakyat Maroko mendukung perang itu. Tetapi apabila diharuskan memilih antara ekonomi yang sehat atau tujuan nasionalis, mereka tentu saja akan memilih yang pertama. Serangan-serangan gerilya Polisario terhadap kota Tan Tan dan berbagai instalasi militer dengan hasil yang memuaskan telah menggoyahkan keyakinan rakyat Maroko.<sup>2</sup> Dengan masalah-masalah ekonomi yang timbul, misalnya inflasi, pengangguran, pemogokan buruh, penurunan nilai ekspor fosfat dan kebutuhan

1 "Marocco: Intensified Isolation", *Africa Confidential*, vol. 21, no. 1, Januari 2, 1980, hal. 5

2 Weinstein, *op. cit.*, hal. 136

minyak yang semakin meningkat, makin sulitlah bagi Maroko untuk terus berperang.

## KETERLIBATAN SUPERPOWER

Dalam masalah Sahara Barat ini kelihatannya Amerika Serikat dan Uni Soviet berusaha untuk bersikap netral. Hal ini disebabkan oleh kepentingan ekonomi mereka di wilayah tersebut. Meskipun secara politis Maroko adalah sekutu Amerika Serikat (Maroko adalah satu-satunya negara Arab yang mendukung persetujuan Camp David), Amerika Serikat mempunyai hubungan dagang yang menguntungkan dengan Aljazair. Untuk tidak menyinggung Aljazair, yang merupakan penyalur utama gas alam cair bagi Amerika Serikat, maka Amerika Serikat telah menolak keinginan Maroko untuk membeli senjata-senjata baru seperti pesawat kontra-insurgensi OV-10 Bronco, helikopter Bell/Cobra dan alat-alat pengamatan elektronika yang sangat dibutuhkan dalam perang di Sahara itu. Alasan Amerika Serikat ialah ia tidak mengijinkan penggunaan senjatanya di luar wilayah negara pembeli. Karena ia tidak mengakui pendudukan Maroko di Sahara Barat, ia tidak mengijinkan pembelian senjata oleh Maroko itu. Dalam menghadapi masalah pembelian senjata ini Maroko terpaksa berpaling ke Perancis yang merupakan pasaran bebas persenjataan di dunia. Perancis yang sejauh ini telah terlibat dalam pertahanan Mauritania bersedia melakukan kerja sama dengan Maroko baik dalam hal penjualan senjata maupun dalam hal dukungan politis dan kerja sama operasi militer. Penjualan senjata baru bagi Maroko itu dibiayai oleh Saudi Arabia.<sup>1</sup>

Demikian pula keengganan Uni Soviet untuk menyediakan persenjataan bagi Aljazair adalah disebabkan oleh kepentingan ekonominya di Maroko. Maroko adalah penyalur fosfat yang terbesar bagi Uni Soviet dan Uni Soviet adalah penyalur minyak mentah terbesar kedua setelah Irak bagi Maroko. Di samping itu Uni Soviet dan Maroko mempunyai perjanjian penangkapan ikan. Pada pemungutan suara di PBB mengenai masalah Sahara Barat ini Uni Soviet mendukung usul Aljazair untuk penentuan nasib sendiri di wilayah tersebut. Tetapi Uni Soviet tidak mengakui Polisario dan tidak pernah mengundang para pemimpin gerakan tersebut ke Moskwa.<sup>2</sup> Maka jelas terlihat bahwa kedua superpower itu berusaha untuk tidak melibatkan diri.

Dengan demikian, seperti telah dikatakan di atas, satu-satunya sumber

---

1 Dougherty, *op. cit.*, hal. 103

2 David Lynn Price, "The Western Sahara", *The Washington Papers*, vol. VII, no. 63 (Beverly Hills: SAGE, 1979), hal. 63-64



persenjataan yang masih terbuka bagi Maroko adalah Perancis. Kerja sama operasi militer di wilayah Sahara Barat antara Maroko dan Perancis juga terjalin. Pesawat-pesawat tempur Perancis yang di tempatkan di Mauritania telah menyerang kelompok-kelompok gerilya Polisario. Keterlibatan Perancis secara langsung dalam konflik ini antara lain disebabkan oleh terbunuhnya beberapa warga negara Perancis dalam penyerbuan-penyerbuan Polisario ke pertambangan-pertambangan fosfat. Lagi pula, Perancis mempunyai perjanjian kerja sama dengan Mauritania. Dukungan Perancis terhadap Maroko itu menyebabkan Aljazair melakukan boikot ekonomi terhadap Perancis, antara lain dengan mengurangi impor dari Perancis. Tetapi hal itu tidak mempengaruhi politik luar negeri Perancis di kawasan itu. Malah Perancis memutuskan untuk mengimpor minyak dari Saudi Arabia sebagai pengganti minyak dari Aljazair. Kepentingan ekonomi Perancis di kawasan tersebut tidak sebesar kepentingan negara-negara superpower lainnya. Tetapi Perancis mempunyai pengaruh politis yang besar baik di Maroko maupun di Aljazair, karena Perancis adalah satu-satunya negara Barat yang mempunyai politik luar negeri yang aktif dan jelas terhadap Afrika.<sup>1</sup> Maka Perancis sebenarnya diharapkan untuk dapat mencari penyelesaian secara damai atas masalah ini.

Peranan Spanyol dalam masalah ini juga besar. Sejak Spanyol meninggalkan Sahara pada bulan Pebruari 1976 ia melepaskan segala tanggung jawabnya atas wilayah tersebut dan Raja Juan Carlos telah menegaskan legitimasi perjanjian segi tiga yang ditandatangani pada bulan Nopember 1975 itu. Hubungan antara Maroko dan Spanyol berjalan dengan lancar selama dua tahun, meskipun golongan sosialis Spanyol menentang perjanjian itu dan mendukung wilayah otonomi rakyat Sahrawi. Ketegangan antara Spanyol dan Aljazair telah mempererat hubungan Maroko-Spanyol. Sejak awal 1978, para nelayan Spanyol di lepas pantai Sahara telah menjadi sasaran Polisario. Pada bulan April, delapan nelayan Spanyol diculik setelah kapal mereka ditembaki dengan senapan mesin. Pada bulan Agustus, enam nelayan Spanyol terbunuh, sehingga AL Spanyol mengirim dua buah fregat untuk melindungi warga negaranya. Di bawah tekanan pendapat masyarakat, Pemerintah Spanyol menekan Aljazair untuk mengekang para gerilyawan Polisario. Pemerintah Aljazair menolak untuk bertanggung jawab atas kejadian-kejadian itu tetapi Spanyol tidak terkesan. Ketegangan antara Spanyol dan Aljazair itu menguntungkan Maroko.<sup>2</sup> Walaupun kemudian Spanyol berusaha untuk bersikap "lebih adil" dengan jalan memperbaiki hubungan dengan Aljazair, banyak faktor yang menyebabkan Spanyol akan tetap memelihara hubungan baik dengan Pemerintah Maroko.

---

1 *Ibid.*, hal. 62

2 *Ibid.*, hal. 58

## PROSPEK PENYELESAIAN MASALAH SAHARA BARAT

Masalah Sahara Barat ini apabila dibiarkan berlarut-larut dapat membahayakan perdamaian dunia, karena dapat menjurus ke suatu perang terbuka antara Maroko dan Aljazair yang pasti akan melibatkan sekutu-sekutu mereka. Tetapi kelihatannya penyelesaian masalah ini bukanlah suatu hal yang mudah. Meskipun OAU mengakui perbatasan kolonial sebagai kerangka kerja untuk pembangunan bangsa, masih banyak negara-negara Afrika yang tetap menuntut kemerdekaan atau perubahan perbatasan berdasarkan sejarah, geografis maupun persamaan etnis. Dalam masalah Sahara Barat ini Maroko menganggap bahwa secara historis ia mempunyai hak kedaulatan atas wilayah tersebut.

Di samping itu, masalah kaum nomad, yang selalu hidup berpindah-pindah mulai dari pantai timur Afrika sampai ke pantai Samudera Hindia, juga merupakan faktor penting yang patut diperhatikan. Mereka tidak menginginkan perbatasan yang telah ditetapkan oleh pemerintah kolonial dan cenderung untuk menentang semua kekuasaan yang bertentangan dengan sistem kesetiaan dan kekeluargaan mereka. Di Sahara Barat mayoritas penduduknya adalah kaum nomadis dan hal itu tentu saja akan menimbulkan masalah bagi siapa saja yang ingin berkuasa di wilayah tersebut.<sup>1</sup>

Kurangnya perhatian internasional terhadap masalah ini juga turut mempengaruhi penyelesaian masalah ini secara damai. Di satu pihak, tidak adanya campur tangan asing (superpower) dalam sengketa ini membuat masalah ini terbatas sebagai masalah regional. Di lain pihak, desakan Amerika Serikat, Perancis, Spanyol, negara-negara Arab dan Afrika terhadap semua pihak yang terlibat dalam sengketa ini untuk merundingkan masalah ini diharapkan akan membantu tercapainya penyelesaian damai, terutama apabila disertai dengan janji untuk membantu pembangunan ekonomi yang sangat diperlukan di wilayah itu. Hal ini sangat penting karena krisis ekonomi akibat perang yang berlarut-larut ini telah menyebabkan gejolak-gejolak politik di negara-negara yang terlibat dalam sengketa itu. Pergantian kepemimpinan (terutama apabila disertai kekerasan) di salah satu negara yang terlibat dalam sengketa itu sering menyebabkan perubahan kebijakan negara tersebut yang tidak menguntungkan prospek penyelesaian masalah tersebut secara damai.

Sementara itu, negara-negara OAU yang mendukung prinsip penentuan nasib sendiri mulai banyak yang menyatakan dukungannya terhadap RASD.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Weinstein, *op. cit.*, hal. 111

<sup>2</sup> "Western Sahara: Dark Days for Hassan", *Africa Confidential*, vol. 21, no. 14, hal. 4



Mungkin penentuan nasib sendiri yang dihasilkan oleh suatu penentuan pendapat rakyat di Sahara Barat adalah satu-satunya jalan yang terbaik untuk menyelesaikan sengketa ini setelah semua pihak melaksanakan gencatan senjata dan mengatasi krisis ekonomi di negaranya masing-masing.

## KESIMPULAN

Setelah mempelajari latar belakang sengketa di Sahara Barat ini, maka dapat disimpulkan bahwa sengketa ini adalah suatu perebutan wilayah antara Maroko, Aljazair dan Mauritania yang akhirnya berkembang menjadi perang kemerdekaan rakyat Sahrawi. Dapat pula dikatakan bahwa sengketa ini timbul akibat penjajahan negara-negara Barat yang di masa lampau membagi-bagi wilayah jajahannya sesuai dengan kepentingan ekonomi mereka tanpa memperhatikan faktor sejarah, geografis dan persamaan etnis.

Ketiga negara yang terlibat dalam sengketa ini mempunyai kepentingan masing-masing atas wilayah tersebut. Aljazair mempunyai kepentingan ekonomi seperti yang telah dikemukakan di atas. Maroko mempunyai alasan politis-historis untuk menguasai wilayah itu. Sedangkan Mauritania menginginkan suatu daerah penyanggah guna mengurangi ancaman dari Maroko. Polisario, meskipun pada mulanya itu hanya merupakan salah satu instrumen politik luar negeri Aljazair, akhirnya tumbuh menjadi suatu gerakan nasionalis yang berjuang untuk kemerdekaan rakyat Sahrawi. Perjuangan Polisario bukan saja dalam bentuk perjuangan bersenjata melawan pasukan-pasukan Maroko dan Mauritania tetapi juga secara politis dan diplomatis di fora internasional. Semakin banyaknya dukungan negara-negara Afrika dan negara-negara anggota PBB lainnya terhadap RASD telah menunjukkan keberhasilan Polisario dalam meyakinkan negara-negara tersebut tentang hak rakyat Sahrawi untuk menentukan nasibnya sendiri.

Apabila sengketa wilayah yang berkembang menjadi suatu perjuangan rakyat Sahrawi ini dibiarkan berlarut-larut, hal ini dapat mengancam keamanan dan perdamaian di kawasan tersebut karena akan menjurus pada suatu perang terbuka antara Maroko dan Aljazair yang pasti akan melibatkan sekutu-sekutu mereka. Usaha untuk menyelesaikan masalah ini dengan damai harus segera dimulai dengan bantuan negara-negara besar yang hendaknya juga memberikan bantuan ekonomi yang sangat diperlukan. Adapun perkembangan selanjutnya akan tergantung dari hasil perundingan damai antara semua pihak yang terlibat dan dari hasil penentuan pendapat rakyat Sahrawi dalam menentukan masa depannya sendiri.

